

*Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 24 de octubre de 2024, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2024, de 26 de julio, de Concordia de la Comunitat Valenciana*

*(Boletín Oficial del Estado, núm. 242, de 7 de octubre de 2024)*

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** Mediante escrito recibido en el Registro del Defensor del Pueblo el 18 de julio de 2024, el presidente de [...], y los presidentes de dos asociaciones, solicitan recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2024, de 26 de julio, de la Generalitat, de Concordia de la Comunitat Valenciana.

**SEGUNDO.** Los comparecientes se refieren en sus alegaciones a proyectos normativos y, también, a la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón (*Boletín Oficial de Aragón* de 29 de febrero) —que no son susceptibles de recurso en este momento, bien por ser proyectos sin rango de ley, bien por hallarse fuera de plazo la posibilidad de presentar recurso en el momento de la recepción del escrito de los comparecientes— y, asimismo, a la Ley 5/2024 de la Comunitat Valenciana, cuyo plazo para la eventual interposición de recurso sigue abierto.

Hemos de referirnos, en esta Resolución, solamente a la Ley 5/2024 de la Comunitat Valenciana, único de los proyectos o leyes citadas susceptibles de eventual recurso, si bien los comparecientes se refieren a veces específicamente a esta ley, otras a proyectos, u otras a la Ley aragonesa 1/2024, en el contexto de la crítica general a los propósitos de derogar y/o sustituir las denominadas «leyes de memoria» por las denominadas «leyes de concordia».

Consideran que la ley valenciana citada vulnera

por una parte, el derecho internacional en los tratados internacionales suscritos por España con la Organización de las Naciones Unidas, en especial las normativas derivadas de la resolución 60/147 y sus obligaciones, establecidas en los preceptos constitucionales establecidos en los arts. 10 y 15 de nuestro Texto Constitucional, y además, entendemos también el derecho interno de nuestro país, tanto por la exclusividad estatal en materia procesal y la consiguiente responsabilidad patrimonial del Estado, artículos 149.1.6 y 18 de nuestra Constitución, e igualmente que habrá de introducir como otras normas vulneradas por la mencionada derogación, el mismo artículo y apartado en su número 30.

Tras ponderar los valores de la derogada Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, indican que igualmente debemos hacer nuestro el argumentario del recurso del presidente del Gobierno contra la ley de derogación de la memoria histórica de Aragón; tal recurso se fundamenta en la vulneración del

derecho internacional público y la invasión de competencias del Estado en cuanto a la vulneración del derecho internacional que también se enmarca en los artículos 10 y 15 de la Constitución española al considerar que los desarrollos legislativos al estatuto jurídico de las víctimas contenidos en las normas internacionales proporcionan pautas de interpretación relevantes para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de esa ley dado que la vulneración de los principios de derecho internacional en materia de memoria establecidos en la resolución de las Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005 ya citada con anterioridad son un principio general del derecho internacional y del derecho humanitario junto a los derechos de verdad, localización y reparación con las modalidades de restitución, readaptación, satisfacción y apoyo a las asociaciones de afectados y garantías de no repetición.

Si el objeto de las leyes que se pretenden derogar es realizar políticas públicas para garantizar la reparación e implementar el conocimiento y la difusión de la historia de nuestras comunidades, garantizar espacios de convivencia y cultura democrática y para la concordia, reconocer las tareas de entidades de memoria y asociaciones de las propias víctimas para rechazar e impedir el reconocimiento del franquismo en todas sus formas y manifestaciones; cumpliendo con ello las obligaciones internacionales especificadas con anterioridad, resulta obvia la presente solicitud de este recurso de la inconstitucionalidad que supone la derogación de las leyes de memoria democrática de nuestras respectivas comunidades.

**TERCERO.** En otro orden de ideas, se refieren a la posible colisión con la normativa estatal sobre la misma materia:

Por otra parte, se debe incluir, como motivo del recurso de inconstitucionalidad que se solicita, la invasión competencial de unas leyes autonómicas en materias reservadas por nuestra Constitución al Estado en diversos apartados del art. 149 de la misma, que la derogación de las leyes de memoria democrática citadas supondría. Ello puede vulnerar las competencias del Estado ya que, al derogar las previsiones de protección de derechos reconocidos a las víctimas, imposibilita el cumplimiento de la ya mencionada ley estatal de memoria democrática, así como la más reciente 20/2022 de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Esto es así, pues al existir cuestiones de exclusiva competencia autonómica en el desarrollo y ejecución de por ejemplo la educación, el patrimonio histórico autonómico, los archivos autonómicos o medios de comunicación, en resumen, todos los recursos que las leyes autonómicas han creado desde su implantación, que al ser suprimidos se desatiende la protección exigida por las leyes estatales, incumplándose el deber de colaboración entre distintas administraciones públicas.

**CUARTO.** Con respecto específicamente a la ley valenciana, exponen:

Que se ha tramitado por trámite de urgencia, dificultando así la presentación de todo tipo de enmiendas y alegaciones. Además, en solo 6 páginas y 5 artículos y 5 disposiciones carentes del más mínimo rigor, derogan la Ley 14/2017 que contiene 65 artículos y 4 disposiciones. En su Exposición de Motivos, se califica a nuestra Ley 14/2017 y a toda la

legislación memorialista en general, como «injerencias, coacciones y restricciones de derechos» y de «impedir la libertad de opinión y limitar la libertad de cátedra». Lo cual constituye un ataque frontal a la memoria democrática en general y a todos los derechos inherentes a las víctimas del franquismo y la Transición. En ningún momento se menciona a la Dictadura y a sus crímenes de Lesa Humanidad y graves violaciones de los derechos humanos. Pero, no se puede blanquear la dictadura amparándose en la libertad de opinión, ni se pueden negar los hechos ocurridos y fehacientemente documentados por todas las víctimas y por las cátedras de historia contemporánea de nuestras universidades. Las víctimas, sujetos de derecho y de protección por todos los antecedentes ya citados, desaparecemos por completo en esta ley. En su art. 1.1 se establece «La Comunitat Valenciana reconoce a todas las víctimas de la violencia social, política, del terrorismo o la persecución ideológica y religiosa acaecidas en el territorio durante el periodo histórico comprendido entre 1931 y hasta nuestros días». En consecuencia, perdemos nuestra identidad y por tanto nuestros derechos inherentes reconocidos por la legislación estatal y todo el derecho internacional. En su Disposición transitoria segunda se establece: «La tramitación de los procedimientos en materia de memoria democrática iniciados y no concluidos a la entrada en vigor de esta ley decaerán de manera automática, a excepción de los procesos de exhumación».

Expresan su preocupación por las consecuencias concretas de la extinción de los procedimientos y la derogación de la ley anterior (Banco de ADN, lugares de memoria, páginas web, catálogo de vestigios, censo de víctimas, Instituto Valenciano de Memoria Democrática, etcétera).

**QUINTO.** Una última línea argumental es la referente a la posición de 30 de abril de 2024 de los Relatores de Naciones Unidas Fabián Salvioli, Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; Aua Baldé, Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y Morris Tidball-Binz, Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, quienes consideran que

Las llamadas leyes de «concordia» aprobadas o presentadas para aprobación parlamentaria en las Comunidades [...] podrían transgredir la obligación del Estado español, de garantizar la preservación de la memoria histórica de graves violaciones de derechos humanos, toda vez que ordenan la supresión de múltiples entidades, proyectos, sitios webs y actividades de memoria histórica sobre las graves violaciones de derechos humanos previstas o creadas en cumplimiento de la legislación estatal y autonómica vigente en la materia, pueden acarrear límites al acceso a la verdad sobre el destino o paradero de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, obstaculizan o suprimen la subvención de proyectos de memoria histórica ofrecidas actualmente a entidades de sociedad civil, pueden invisibilizar las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen dictatorial franquista, y/o omiten nombrar o condenar dicho régimen [...]. Asimismo, llamamos la atención

[...] sobre la resolución 33/19 del Consejo de Derechos Humanos sobre derechos humanos y justicia transicional, la cual reconoce que los procesos de preservación de la memoria histórica y la conservación de archivos y otras pruebas veraces sobre las violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, sirven para que nunca se olviden esos crímenes y contribuyen a impedir que se repitan o que se produzcan violaciones y transgresiones similares.

**SEXTO.** La Junta de Coordinación y Régimen Interior del Defensor del Pueblo, de conformidad con el protocolo de tramitación de las solicitudes de recurso de inconstitucionalidad y amparo de 25 de marzo de 2021, debatió preliminarmente sobre las solicitudes recibidas en la sesión de 26 de septiembre de 2024 y definitivamente en la sesión de 24 de octubre de 2024, con el fin de efectuar el trámite de informe que se establece en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**PRIMERO.** El día 25 de septiembre de 2024 el Gobierno se dirigió a la Generalitat valenciana invocando el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en relación con la ley objeto de esta solicitud de recurso.

El ministerio competente publicó una nota de prensa ese mismo día con el título «El Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática comunica a la Generalitat Valenciana su disposición al diálogo para resolver las discrepancias sobre la Ley de 'concordia'».

El número 2 del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional fue introducido en nuestro ordenamiento por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, con el propósito de reducir la conflictividad entre el Gobierno y las comunidades autónomas con respecto a normas con rango de ley, de modo que se intente que no haya de ser el Tribunal Constitucional quien resuelva las diferencias, sino el diálogo entre los sujetos afectados. Se trata, también, de un mecanismo para reducir la llamada «judicialización de la política» (en su vertiente de derivar ciertos conflictos al Tribunal Constitucional), instrumento que ha dado notables frutos en el último cuarto de siglo.

La Generalitat Valenciana aceptó iniciar un proceso de diálogo con el Gobierno en el marco de este artículo. En este sentido, la delegada del Gobierno en la Comunitat Valenciana declaró el 1 de octubre que «se convocará en los próximos días esa reunión bilateral, ambas partes entrarán en esa reunión», con referencia a la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional».

Dispone el mencionado artículo:

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas podrán interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley en relación con las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso, se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva comunidad autónoma, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos administraciones.
- b) Que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo. Este acuerdo podrá hacer referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma en el caso de presentarse el recurso en el plazo previsto en este apartado.
- c) Que el acuerdo sea puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional por los órganos anteriormente mencionados dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, y se inserte en el *Boletín Oficial del Estado* y en el diario oficial de la comunidad autónoma correspondiente.

En la aplicación de este artículo, el plazo del que dispone el Gobierno para impugnar esta ley ante el Tribunal Constitucional no finaliza el 29 de octubre de 2024 sino el 29 de abril de 2025.

**SEGUNDO.** Nada puede objetarse a que una ley autonómica pretenda amparar a quienes han sufrido graves violaciones de los derechos humanos por todas las expresiones de violencia de etiología política que ha padecido nuestro país en los siglos XX y XXI. El artículo 1.1 de la Ley valenciana 5/2024 establece que «La Comunitat Valenciana reconoce a todas las víctimas de la violencia social, política, del terrorismo o la persecución ideológica y religiosa acaecidas en el territorio de la Comunitat Valenciana durante el período histórico comprendido entre 1931 y nuestros días».

Sin embargo, resulta justificada la preocupación de los comparecientes, no tanto por los efectos ampliatorios de la nueva ley, sino por lo que pudiéramos denominar discurso de la norma y por sus efectos derogatorios.

Con respecto al discurso, en el Preámbulo se atribuye a las leyes «memorialistas» (que fueron recibidas con satisfacción en su día por las víctimas del franquismo y sus familiares) llevar o haber llevado a cabo «injerencias, coacciones y restricciones de derechos [...] (y que) no persiguen los valores de libertad, respeto y tolerancia que impulsaron la transición».

Resulta, asimismo, notorio que se critica en duros términos la legislación que se deroga:

La derogación de la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana, y toda su normativa de desarrollo, lo que desea es huir de esas malas prácticas, para fomentar la concordia, eludiendo cualquier bandera por parte de la administración de la Comunitat Valenciana, apartándose del camino de división y resentimiento que algunos políticos han cultivado estos últimos años.

Más allá de las cuestiones discursivas del Preámbulo (en todo caso, muy importantes para las víctimas y sus familiares), la radicalidad de la Disposición derogatoria (que disuelve cuantas comisiones, organismos e instituciones hubieran sido creadas por la Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática valenciana) y de la Disposición transitoria segunda («La tramitación de los procedimientos en materia de memoria democrática iniciados y no concluidos a la entrada en vigor de esta ley decaerá de manera automática, a excepción de los procesos de exhumación») conduce a la impresión de que pudieran irrogarse perjuicios concretos a determinadas víctimas o, cuando menos, retrasos en la tramitación de sus pretensiones.

Parece necesario, por otra parte, garantizar, considerando que la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, está vigente en todo el territorio nacional, la colaboración autonómica imprescindible para su aplicación, teniendo en cuenta la disolución de comisiones, organismos e instituciones llevada a cabo por la Ley valenciana 5/2024 (lo que podría dificultar la colaboración autonómica citada) y que la creada Unidad Valenciana de Concordia, con rango de Subdirección General (un rango relativamente modesto en la estructura administrativa), habría de asumir funciones que precisarían de una adecuada dotación de medios personales y materiales, incluida una financiación suficiente, si no se quiere retroceder con respecto a la situación precedente.

**TERCERO.** El Gobierno considera que «La Ley 5/24 de la Generalitat Valenciana, al igual que la planteada por Aragón, ya suspendida por el Tribunal Constitucional, invade competencias estatales, rompe el consenso internacional y no respeta la Constitución española», en concreto el artículo 10.2 (nota de prensa del 25 de septiembre citada). Por su parte, la Generalitat Valenciana considera que «el tratamiento adecuado a todas las víctimas del franquismo es perfectamente compatible con ampliar derechos a otras» (declaraciones del presidente de la Generalitat de 30 de septiembre).

El artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al que Gobierno y Generalitat han acordado someterse, permitiría, como dice el precepto, «resolver las discrepancias, pudiendo instar, en su caso, la modificación del texto normativo».

El Defensor del Pueblo entiende que esta vía de diálogo debería conducir a un acuerdo Gobierno-Generalitat, en virtud del cual, sea por vía interpretativa, de desarrollo normativo, de reforma de la ley misma, o de una combinación de todos estos elementos, se alcanzase una solución satisfactoria para las víctimas afectadas y sus familiares, que

se publicaría en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat*, con plenos efectos jurídicos.

Sin perjuicio de que, en caso de desacuerdo final, la posibilidad de recurso de inconstitucionalidad queda abierta para el Gobierno hasta el 29 de abril de 2025.

### RESOLUCIÓN

Previo el preceptivo informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior en su reunión del día 24 de octubre de 2024, y con pleno respeto a cualquier otra opinión diferente, el Defensor del Pueblo resuelve en relación con la previsión contenida en el artículo 162.1.a) de la Constitución española y el artículo 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2024, de 26 de julio, de la Generalitat, de Concordia de la Comunitat Valenciana, teniendo en cuenta la apertura de la vía de prevención de conflictos constitucionales establecida en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional entre el Gobierno y la Generalitat Valenciana, actualmente en curso.