



MINISTERIO  
DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES  
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

# **ANTEPROYECTO DE LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA**

---

Memoria del Análisis de Impacto Normativo

## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.	<b>Fecha</b>	10 de noviembre de 2020.
<b>Título de la norma</b>	Ley de Memoria Democrática		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Motivación</b>	<p>La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil Española y la dictadura, sentó las bases para que los poderes públicos llevaran a cabo políticas públicas dirigidas al conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática, así como a la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales.</p> <p>Sin embargo, diversos informes de organismos internacionales en materia de Derechos Humanos, aun valorando positivamente el significado y sus avances, han puesto de manifiesto, algunos déficits y cuestiones pendientes en su contenido, sobre todo en materia investigación y búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra de España y el franquismo Además, estos organismos internacionales han recomendado específicamente actuaciones y medidas relativas a la creación de un Banco Nacional de ADN, facilitar el acceso a la información y a los archivos o la resignificación del Valle de los Caídos.</p> <p>Estas recomendaciones, junto con los avances producidos en diversas CC.AA en esta materia, aconsejan la redacción de un nuevo texto que permita en un sentido amplio y con criterios de eficacia, la recuperación, salvaguarda, conocimiento y difusión de la Memoria</p>		

	<p>Democrática, con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles y españolas en torno a los principios, valores y libertades constitucionales, haciendo efectivo el ejercicio del derecho individual y colectivo de la ciudadanía española a conocer los hechos en la reivindicación y defensa de los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales a lo largo de la historia contemporánea de España.</p>
<p><b>Objetivos</b></p>	<p>El texto pretende hacer efectivo el ejercicio del derecho individual y colectivo de la ciudadanía española a conocer los hechos acaecidos en la reivindicación y defensa de los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales a lo largo de la historia contemporánea de España.</p> <p>Así mismo, también se propone el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa, durante la Guerra y la Dictadura, promoviendo su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva, y adoptando medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre la ciudadanía y promover lazos de unión en torno a los valores, principios y derechos constitucionales. Con esos fines y para su aplicación en todo el territorio español por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, la propuesta normativa plantea entre otros los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de la víctima de la Guerra y Dictadura franquista, objeto de las medidas de reconocimiento y reparación, así como declaración y condena del carácter injusto de las violaciones de derechos humanos perpetradas, la ilegitimidad de los órganos que las instrumentaron y la nulidad de las resoluciones que dictaron.</li> <li>• Creación de instrumentos de colaboración y cooperación entre las administraciones territoriales para la articulación de la política de memoria democrática.</li> <li>• Reconocimiento del papel de las entidades memorialistas y creación de un órgano para su participación y consulta, así como de la ciudadanía</li> </ul>

	<p>en general.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asunción de la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra y la dictadura como una responsabilidad de Estado, mediante la planificación de actuaciones, aplicación de protocolos científicos y la elaboración de un mapa de fosas integrado que abarque todo el territorio nacional.</li> <li>• Creación de un Banco Nacional de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura.</li> </ul>
<p><b>Análisis de alternativas</b></p>	<p>La principal alternativa sería modificar la mencionada Ley 52/2007, de 26 de diciembre, modificando aquellos preceptos que debieran ser revisados a la luz de las recomendaciones que se ha mencionado, realizadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos, y adicionando aquellos otros llamados a colmar las insuficiencias que tras 13 años de vigencia se estimase necesario realizar. No obstante, se ha optado por redactar una nueva norma que permita dar un nuevo enfoque integral a toda la regulación en materia de memoria democrática, dotándola de una mayor visibilidad por su carácter específico.</p>
<p><b>Adecuación a los principios de buena regulación</b></p>	<p>La norma proyectada se adecúa a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.</p>
<p><b>CONTENIDO</b></p>	
<p>El anteproyecto consta de una exposición de motivos, cinco títulos conformados sesenta y seis artículos, diez disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.</p>	
<p><b>ANÁLISIS JURÍDICO</b></p>	
<p><b>Fundamento jurídico y rango normativo</b></p>	<p>El rango normativo es de ley ordinaria.</p> <p>Dado que la norma anterior que estableció la regulación sobre Memoria Histórica adoptaba la forma de ley, se</p>

estima conveniente mantener esta forma.

El texto se elabora al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, atribuida por el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

Los artículos 5 y 30, y la disposición final segunda se dictan al amparo del artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal.

Los artículos 14.2 y 46 se dictan al amparo del artículo 149.1.15ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

Los artículos 19 y 21 se dictan al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y legislación sobre expropiación forzosa, respectivamente.

Los artículos 27 y 28 se dictan al amparo del artículo 149.1.28ª de la Constitución española, que atribuye al estado la competencia exclusiva sobre archivos de titularidad estatal.

El artículo 29 y la Disposición Final Primera se dictan al amparo del artículo 149.1.5ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

El artículo 34 y la disposición adicional octava se dictan al amparo del artículo 149.1.8ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil.

El artículo 45 se dicta al amparo del artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer la normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española.

	<p>Los artículos 45.2 y 48 se dictan al amparo de los artículos 149.1.18ª de la Constitución Española, que reserva al Estado la competencia en cuanto a las bases del régimen estatutario de los funcionarios, y en el artículo 149.1.7ª, sobre la legislación laboral, en lo que se refiere al personal no funcionario.</p> <p>La disposición adicional primera se dicta al amparo del artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal, y del artículo 149.1.18ª, que atribuye al estado la competencia sobre procedimiento administrativo común.</p>
<b>Congruencia con el Derecho de la Unión Europea</b>	Esta Ley no incorpora transposición alguna del Derecho de la UE.
<b>Congruencia con el ordenamiento jurídico español</b>	El anteproyecto es congruente con el orden constitucional, y se ha dictado respetando el contenido de lo dispuesto por el artículo 149 apartado 1.1ª, 6ª, 8ª, 15ª, 18ª, 28ª y 30ª de la norma fundamental.
<b>Justificación de la entrada en vigor y vigencia</b>	La norma proyectada entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
<b>Normas que quedarán derogadas</b>	Se derogan la Ley 52/2007, las disposiciones adicionales trigésima tercera y trigésima sexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, así como el aparato normativo que servía de base al modelo de gestión actual del Valle de los Caídos.
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS</b>	
<p>Para dictar la presente norma, el título prevalente a favor del legislador estatal emana de los siguientes artículos de la Constitución Española: el 149.1.1ª, que establece la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; el artículo 149.1.5ª que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia; el 149.1.6ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal; el artículo 149.1.7ª, sobre la legislación</p>	

laboral, en lo que se refiere al personal no funcionario; el 149.1.8ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil; el 149.1.15ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; el 149.1.18ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común, bases del régimen estatutario de los funcionarios y legislación obre expropiación forzosa; el 149.1.28ª, que atribuye al estado la competencia exclusiva sobre archivos de titularidad estatal; y finalmente el 149.1.30º, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer la normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española.

### DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

**Consulta pública**

Sí  No

**Audiencia e información públicas**

Sí  No

**Tramitación urgente**

Sí  No

**Informes evacuados**

Se solicitará informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Se han recabado informes correspondientes al artículo 26.5 párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de los siguientes departamentos ministeriales:

- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Ministerio de Cultura y Deporte.
- Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Universidades.

Se ha evacuado informe de la Agencia Española de Protección de Datos.

Se ha otorgado por parte del Ministerio de Política Territorial y Función Pública la aprobación previa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Emitirá el informe previsto en el artículo 26.5, cuarto párrafo, la Secretaría General Técnica del Ministerio de la

	<p>Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.</p> <p>Además, se ha previsto solicitar los siguientes informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al Consejo General del Poder Judicial.</li> <li>- Al Consejo Fiscal.</li> </ul>
--	--

**ANALISIS DE IMPACTOS**

<b>Impacto económico y presupuestario</b>	Efectos sobre la economía en general.	<input checked="" type="checkbox"/> No afecta al régimen económico general.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma:</p> <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input checked="" type="checkbox"/> Implica un gasto. <input type="checkbox"/> Implica un ingreso. <input type="checkbox"/> Implica disminución del gasto. <input type="checkbox"/> No implica gastos ni ingresos.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: <u>13.150</u>



		<input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.
<b>Impacto de género</b>	La norma tiene un impacto	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>Otros impactos considerados</b>	Impacto en la familia.  Impacto en la infancia y la adolescencia.  Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.	Nulo <input checked="" type="checkbox"/>  Nulo <input checked="" type="checkbox"/>  Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>EVALUACIÓN EX POST</b>		
<p>Por su naturaleza, la ley pretende promover y mejorar la cultura de derechos y libertades públicas que consagra y defiende nuestro sistema legal. Dado el interés en este sentido, es de interés poder realizar una evaluación del desarrollo y eficacia de las medidas legales.</p>		

## 1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

### 1.1. Motivación.

La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil española y la dictadura, supuso en el momento de su aprobación un paso importante en el camino emprendido a través de distintas normas estatales y autonómicas que, desde los primeros años de la transición, habían tratado de reparar la situación de las víctimas del franquismo. La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, sentaba las bases además para que los poderes públicos llevaran a cabo políticas públicas dirigidas al

conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática, y a la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales, así como promover la reparación moral y la recuperación de la memoria personal y familiar de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa, durante la Guerra y la Dictadura, suprimiendo los elementos de división entre los ciudadanos.

Sin embargo, diversos informes de organismos internacionales en materia de derechos humanos, aun valorando positivamente el significado y avance que ha supuesto la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, han ido poniendo de manifiesto, a lo largo de los últimos años, algunos déficits y cuestiones pendientes en las medidas adoptadas por el Gobierno español frente a las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la Guerra de España y la dictadura franquista. Graves violaciones de los derechos humanos que fueron condenados en el informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, firmado en París el 17 de marzo de 2006.

Todos estos organismos internacionales de derechos humanos han venido requiriendo al Estado Español dar prioridad a la investigación y búsqueda de desaparecidos durante la guerra y el franquismo. Esta fue una de las principales recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su informe de julio de 2014, pese a lo cual el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sus sesiones de 11 al 29 de septiembre de 2017 advirtió observar pocos avances en la implementación de las recomendaciones realizadas posteriormente a su visita en septiembre de 2013” y alentaba a España “a seguir trabajando para la cabal implementación de éstas, así como las recomendaciones formuladas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas y por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Lamentaba de manera expresa que el Estado español no hubiera asumido su papel de liderazgo para asegurar una política de Estado que pusiera fin a dichas desapariciones forzadas como se había recomendado en su informe de julio de 2014, que debía asumir como una obligación de Estado abarcando la totalidad del territorio nacional y tomar un rol activo en materia de exhumación y procesos de identificación de los restos, para que ésta no dependieran exclusivamente de algunas comunidades autónomas, así como de particulares o asociaciones privadas. En ese sentido reiteraba la urgencia acerca de “la adopción de un plan nacional de búsqueda de personas desaparecidas, así como su disponibilidad para ofrecer la asistencia técnica necesaria, en aras a garantizar que el mecanismo de búsqueda esté plenamente apegado a los estándares internacionales vigentes en la materia”.

En su Informe de 22 de julio de 2014, Pablo de Greiff, Relator Especial de las Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, realizó un conjunto de recomendaciones específicas

y pidió un compromiso decidido del Estado por dar vigencia plena, con carácter prioritario, a los derechos de las víctimas de la dictadura a la verdad, la justicia y la reparación, así como evaluar rigurosamente la implementación de la Ley de Memoria Histórica e incrementar y promover el contacto y la coordinación entre las diferentes instituciones públicas de memoria histórica. En las mismas fechas, el Comisario de derechos de humanos del Consejo de Europa realizó asimismo una serie de recomendaciones para que España y otros países europeos mejorasen la búsqueda, identificación y acompañamiento a las familias de los desaparecidos en conflictos, como la Guerra o el franquismo.

Adicionalmente, estos organismos internacionales en el ámbito de los derechos humanos han recomendado específicamente actuaciones y medidas relativas a la creación de un Banco Nacional de ADN, facilitar el acceso a la información y a los archivos o la resignificación del Valle de los Caídos.

Paralelamente, en los últimos años, buena parte de las comunidades autónomas han aprobado normativas propias en materia de memoria histórica y democrática, que han supuesto un renovado impulso a la memoria, reconocimiento, reparación y dignificación de las víctimas de la Guerra y el franquismo. Sin ánimo exhaustivo, algunas de ellas han aprobado leyes de memoria histórica y democrática de carácter integral, como son los casos de Navarra, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Extremadura, Asturias y Baleares. También existen leyes más específicas sobre localización e identificación de desaparecidos, como en Cataluña, o de creación de organismos encargados de la implementación de estas políticas, como es el Gogora en el País Vasco. En otros casos, se han impulsado normas de carácter reglamentario, como en Castilla y León.

A todo lo anterior, cabe sumar iniciativas que se han ido aprobando en el ámbito parlamentario. Así, el 11 de mayo de 2017, el Pleno del Congreso de los Diputados, ya aprobó una Proposición no de Ley sobre la efectiva aplicación y desarrollo de la Ley de Memoria Histórica, instando al Gobierno a adoptar urgentemente las medidas necesarias, incluidas las de carácter normativo, para revitalizar la aplicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. Más recientemente, el Pleno del Senado aprobó una moción instando al Gobierno a impulsar, actualizar y reformar la Ley de Memoria Histórica, promover el restablecimiento de la dignidad de las víctimas del franquismo mediante el reconocimiento público, proteger los valores de la democracia frente al racismo, la xenofobia y el negacionismo, y, por último, institucionalizar con carácter anual fechas de homenaje y reconocimiento de Estado de las víctimas del franquismo y el exilio.

Por último, recientemente, hay que recordar la Proposición no de ley relativa a la retirada de condecoraciones a funcionarios y autoridades franquistas que hubiesen observado conductas incompatibles con los valores democráticos y los principios de protección de los Derechos Humanos, de 10 de junio de 2020.

## 1.2. Objetivos.

---

La propuesta normativa persigue la recuperación, salvaguarda, conocimiento y difusión de la Memoria Democrática, con el fin de fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles y españolas en torno a los principios, valores y libertades constitucionales, haciendo efectivo el ejercicio del derecho individual y colectivo de la ciudadanía española a conocer los hechos acaecidos en la reivindicación y defensa de los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales a lo largo de la historia contemporánea de España.

Asimismo, el texto propone el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia religiosa, durante la Guerra y la Dictadura, promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva, y adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre la ciudadanía y promover lazos de unión en torno a los valores, principios y derechos constitucionales.

Con esos fines y para su aplicación en todo el territorio español por las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias, la propuesta normativa plantea fundamentalmente los siguientes objetivos, para la implementación de políticas integrales de memoria democrática en aplicación de los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición:

- Definición de la víctima de la Guerra y dictadura franquista, objeto de las medidas de reconocimiento y reparación, así como declaración y condena del carácter injusto de las violaciones de derechos humanos perpetradas, la ilegitimidad de los órganos que las instrumentaron y la nulidad de las resoluciones que dictaron.
- Creación de instrumentos de colaboración y cooperación entre las administraciones territoriales para la articulación de la política de memoria democrática,
- Reconocimiento del papel de las entidades memorialistas y creación de un órgano para su participación y consulta, así como de la ciudadanía en general.
- Asunción de la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra y la dictadura como una responsabilidad de Estado, mediante la planificación de actuaciones, aplicación de protocolos científicos y la elaboración de un mapa de fosas integrado que abarque todo el territorio nacional.

- Creación de un Banco Nacional de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura, para la identificación las mismas mediante la recepción de sus muestras biológicas y la de sus familiares.
- Garantizar el derecho a la investigación de las violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la Guerra y la Dictadura; así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la aprobación de la Constitución Española.
- Creación de la Fiscalía de Sala para la investigación de los hechos producidos con ocasión de la Guerra y la dictadura franquista, incluyendo los que tuvieron lugar hasta la entrada en vigor de la Constitución, que constituyan violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, atribuyéndosele asimismo funciones de impulso de los procesos de búsqueda de las víctimas de los hechos investigados, en coordinación con los órganos de las distintas Administraciones con competencias sobre esta materia, para lograr su debida identificación y localización.
- Favorecer la obtención de una declaración judicial sobre la realidad y las circunstancias de hechos pasados determinados relacionados con las víctimas de la Guerra y la dictadura, mediante la regulación del correspondiente expediente de Jurisdicción Voluntaria.
- Protección de documentos referidos a la Guerra y la subsiguiente represión política, así como garantizar el derecho de acceso a dichos fondos documentales para su consulta y con fines de investigación.
- Medidas de reparación de las víctimas, como la investigación de las incautaciones producidas por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa durante la guerra y la dictadura franquista o las dirigidas a personas que realizaron trabajos forzados.
- Medidas en caminadas a promover el deber de memoria mediante acciones en el plano educativo, de la investigación y la divulgación de la memoria democrática.
- Declaración de lugares de memoria democrática, resignificación del Valle de los Caídos y la creación de instrumentos específicos para mantener el recuerdo y proyección de los representantes de la historia de la democracia española.
- Establecimiento de medidas para evitar la exaltación de la Guerra y la dictadura franquista, mediante la retirada de símbolos y elementos de contrarios a la memoria democrática, así como de distinciones, títulos o condecoraciones concedidas a los protagonistas o impulsores del alzamiento, la Guerra o la Dictadura.
- Establecimiento de un régimen sancionador en garantía del cumplimiento de los preceptos de la ley.

### **1.3. Análisis de alternativas.**

---

La principal alternativa sería modificar la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, modificando aquellos preceptos que debieran ser revisados a la luz de las recomendaciones que se ha mencionado, realizadas por organismos internacionales en materia de derechos humanos, y adicionando aquellos otros llamados a colmar las insuficiencias que tras 13 años de vigencia se estimasen necesarios realizar. No obstante, se ha optado por redactar una nueva norma que permita dar un nuevo enfoque integral a toda la regulación en materia de memoria democrática, dotándola de una mayor visibilidad por su carácter específico.

La nueva propuesta, aun dando acogida a algunos contenidos regulatorios que actualmente se recogen en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre anteriormente mencionada, incorpora novedosamente derechos, obligaciones y los procedimientos pertinentes, así como los mecanismos de carácter sancionador en garantía de su cumplimiento, que en todo caso hace necesario que una norma con rango de ley lo regule.

La alternativa escogida se considera que es más respetuosa con los principios de buena regulación establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así mismo contribuye a que exista una menor dispersión normativa en nuestro ordenamiento jurídico.

#### **1.4. Adecuación a los principios de buena regulación.**

---

La norma proyectada se adecúa a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, contemplados en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, en relación a los citados principios se argumenta lo siguiente:

Respecto al cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, el fomento de la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles y españolas en torno a los principios, valores y libertades constitucionales, el reconocimiento y reparación de las víctimas de la guerra española y la Dictadura, la supresión de elementos de división entre la ciudadanía y la promoción de lazos de unión en torno a los referidos valores y principios constitucionales, son las razones de interés general en que se fundamenta esta norma, siendo ésta el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los objetivos planteados. En el sentido, como se ha dicho, que reclaman las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos y las iniciativas parlamentarias que reclaman una nueva regulación en materia de memoria democrática.

El texto contiene la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos señalados, no existiendo otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. En este mismo sentido, en relación al principio de eficiencia, cabe señalar que, si bien el anteproyecto establece nuevas cargas administrativas, estas son las mínimas imprescindibles para la consecución de los objetivos que persigue la Ley.

De acuerdo con el principio de seguridad jurídica, la norma es coherente con el resto del ordenamiento jurídico español, puesto que se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado contenida en los siguientes preceptos constitucionales: el 149.1.1ª, que establece la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; el 149.1.6ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal; el 149.1.8ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil; el 149.1.15ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; el 149.1.18ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y legislación sobre expropiación forzosa; y finalmente el 149.1.28ª, que atribuye al estado la competencia exclusiva sobre archivos de titularidad estatal. Por tanto, las disposiciones contenidas en esta ley serán de aplicación en todo el territorio español por las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

Desde el punto de vista internacional, debe señalarse además que en la redacción del anteproyecto se ha atendido a las recomendaciones efectuadas por parte de organismos internacionales de derechos humanos, tanto desde el ámbito de Naciones Unidas, como del Consejo de Europa.

Por otro lado, a lo largo de su tramitación se ha permitido y se permitirá la participación activa de los potenciales destinatarios a través del trámite de consulta pública previa, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, quedando además justificados en la exposición de motivos los objetivos que persigue la futura ley. Asimismo, se realizará el trámite de información pública a través de la publicación del texto del anteproyecto y de la memoria en la web del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

#### **1.4. Plan Anual Normativo.**

---

El anteproyecto de ley está incluido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020.

## 2. CONTENIDO.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, cinco títulos conformados sesenta y seis artículos, diez disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

### 2.1. Articulado.

La nueva Ley comienza con un **Título preliminar** dedicado a las disposiciones generales y que se compone de dos artículos.

El **artículo 1** se dedica al objeto de la norma y establece que la Ley tiene por objeto la recuperación, salvaguarda, conocimiento y difusión de la Memoria Democrática, así como el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia religiosa, durante la Guerra y la Dictadura. Por todo ello, se manifiesta el repudio y condena del golpe de Estado militar del 18 de julio de 1936 y la posterior dictadura.

El **artículo 2** define los principios generales de la Ley estableciendo que se fundamenta en los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como en los valores democráticos de concordia, convivencia, pluralismo político, defensa de los derechos humanos, cultura de paz e igualdad de hombres y mujeres.

El **Título I** de la Ley está dedicado a las víctimas y dispone de 7 artículos.

El **artículo 3** incorpora la definición de lo que se considera víctima a los efectos de la Ley, determinando que la consideración de víctima implicará la aplicación del Estatuto de la víctima del delito aprobado por la Ley 4/2015, de 27 de abril, en cuanto sea procedente. Se prevé un registro de las víctimas en el que se anotarán las circunstancias respecto de la represión padecida, del fallecimiento o desaparición

El **artículo 4** se dedica al reconocimiento general y reconoce concretamente el carácter radicalmente nulo de todas las condenas y sanciones producidas por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa, durante la Guerra y la Dictadura franquista. El artículo reconoce también la injusticia del exilio sufrido por muchos españoles y españolas durante la guerra española y



la dictadura franquista, independientemente de la calificación jurídica utilizada para establecer dichas condenas y sanciones.

El **artículo 5** regula la declaración de ilegitimidad de los tribunales, jurados y cualesquiera otros órganos penales o administrativos que, durante la Guerra o la Dictadura posterior se conformaran y actuaran para imponer, por motivos políticos, ideológicos, de conciencia o creencia religiosa, condenas o sanciones de carácter personal; así como la nulidad de esas resoluciones.

Igualmente, se declaran ilegítimas y nulas, por vicios de forma y fondo, las condenas y sanciones dictadas por dichos motivos por cualesquiera tribunales u órganos penales o administrativos durante la Dictadura contra quienes defendieron la legalidad institucional anterior, pretendieron el restablecimiento de un régimen democrático en España o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos por la Constitución, independientemente de la calificación jurídica utilizada para establecer dichas condenas y sanciones.

El **artículo 6** regula la declaración de reconocimiento y reparación personal a la que tendrán derecho quienes durante la Guerra y la dictadura padecieron los efectos de las resoluciones y circunstancias a que se refieren los artículos anteriores.

El **artículo 7** declara el 31 de octubre como día de recuerdo y homenaje a todas las víctimas.

El **artículo 8** declara el 8 de mayo como día de recuerdo y homenaje a las víctimas del exilio.

El **artículo 9** regula la elaboración del Censo Nacional de Víctimas de la Guerra y dictadura fallecidas y declaradas fallecidas, así como quienes murieron en combate durante la guerra, que se conformará a partir del registro regulado en el artículo 3.2.

El **Título II** desarrolla las políticas integrales de memoria democrática a lo largo de los 44 artículos siguientes, sistematizados en cuatro capítulos que recogen los principios del derecho de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y el deber de memoria, como garantía de no repetición. Este articulado se resume a continuación:

El **artículo 10** define las Políticas de Memoria como las medidas y actuaciones necesarias a adoptar por la Administración General del Estado para determinar e identificar los hechos representativos de la Memoria Democrática y las personas que lucharon por la libertad y la democracia, y procurará el reconocimiento jurídico a todas las víctimas a que se refiere el artículo 3.

El **artículo 11** regula el reconocimiento de la memoria democrática de las mujeres, tanto por su papel activo en la defensa de los valores democráticos y los derechos fundamentales, como por la represión o violencia sufrida por ellas como consecuencia de su actividad pública durante la guerra y la Dictadura.

El **artículo 12** se dedica a regular el Plan de Memoria Democrática que, con carácter cuatrienal, articulará las actuaciones de la Administración General del Estado en materia de memoria democrática.

El **artículo 13** está destinado a la creación y determinación de funciones del Consejo Territorial de Memoria Democrática en el marco establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El **Capítulo I** de este Título II se dedica al derecho a la verdad de las víctimas.

El **artículo 14** regula el derecho de las víctimas a la verdad, entendiéndose que las víctimas, sus familiares y la sociedad en general tienen derecho a verificar los hechos y a la revelación pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones al Derecho Internacional Humanitario o de los Derechos Humanos ocurridas en la Guerra y la Dictadura franquista.

La **Sección 1ª** de este Capítulo I, se centran los preceptos dedicados a la localización e identificación de personas desaparecidas:

El **artículo 15** se dedica a la búsqueda de personas desaparecidas. Se determina que la búsqueda será gradual y para ella se elaborarán planes de búsqueda cuatrienales. Se elaborarán mapas de localización de personas desaparecidas y se harán públicos los datos de exhumaciones anuales. Las administraciones públicas colaborarán en las actividades de indagación, localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra o la Dictadura posterior.

El **artículo 16** se centra en el principio de colaboración que regirá entre las administraciones públicas en las actuaciones que lleven a cabo en materia de memoria democrática.

El **artículo 17** se dedica al Mapa integrado de localización de personas desaparecidas que cubrirá todo el territorio español y que será confeccionado por la Administración General del Estado. El mapa incorporará los datos remitidos por las distintas administraciones públicas competentes.

El **artículo 18** regula las autorizaciones administrativas para las actividades de localización e identificación de restos de las víctimas.

El **artículo 19** regula el procedimiento para la localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas, estableciendo su incoación de oficio o a instancia personas legitimadas, la ponderación de una eventual oposición por parte de descendientes de las víctimas, y cómo opera el silencio administrativo y la caducidad del procedimiento.

El **artículo 20** está destinado a definir los protocolos de actuación que se seguirán en las localizaciones, exhumaciones e identificación de restos de víctimas.

El **artículo 21** regula el acceso a los terrenos afectados por trabajos de localización e identificación y determina que las actividades de localización y eventual identificación o traslado de los restos de las personas desaparecidas se constituye en fin de utilidad pública e interés social, a los efectos de permitir, en su caso y de acuerdo con los artículos 108 a 119 de la Ley de Expropiación Forzosa, la ocupación temporal de los terrenos donde deban realizarse.

El **artículo 22** se regula el procedimiento a seguir cuando se produzca el hallazgo casual de restos humanos de personas desaparecidas a las que se refiere el artículo 15.

El **artículo 23** establece reglas de actuación en relación con el resultado de las intervenciones, en aspectos diversos como la intervención del Ministerio Fiscal y las autoridades administrativas y judiciales competentes, el traslado, las pruebas genéticas, el tratamiento de restos no reclamados o la restitución de los restos exhumados a sus familiares.

El **artículo 24** regula la creación del Banco Nacional de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura que estará adscrito al Ministerio de Justicia y que tendrá por funciones la recepción de las muestras biológicas de víctimas de la Guerra y de la Dictadura y de sus familiares, a fin de secuenciar su ADN con vistas a la identificación de aquellas.

El **artículo 25** se dedica a las actuaciones ante órganos jurisdiccionales de la Administración General del Estado, disponiendo que se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones e identificaciones a que se refiere esta Ley.

La **Sección 2ª** del Capítulo I, del Título II, se centra en los Archivos y Documentación:

El **artículo 26** regula el Centro Documental de la Memoria Histórica con sede en la ciudad de Salamanca cuya estructura y funcionamiento se establecerá a propuesta conjunta de los departamentos competentes en materia de Cultura y Memoria Democrática.

El **artículo 27** se dedica a la adquisición y protección de documentos sobre la Guerra y la Dictadura por parte de la Administración General del Estado. Para ello se aprobará con carácter anual un programa de convenios para la adquisición de documentos referidos a la Guerra o a la represión política subsiguiente.

El **artículo 28** regula el derecho de acceso a los fondos de los archivos públicos y privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos, para toda investigación o consulta orientada al desarrollo de la memoria democrática.

El anteproyecto continúa con un **Capítulo II**, dentro del Título II, que se denomina de la Justicia y cuenta con dos artículos.

El **artículo 29** dispone la creación de la Fiscalía de Sala de Memoria Democrática y Derechos Humanos, para la investigación de los hechos producidos con ocasión de la Guerra y la Dictadura franquista, incluyendo los que tuvieron lugar hasta la entrada en vigor de la Constitución, que constituyan violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, atribuyéndosele asimismo funciones de impulso de los procesos de búsqueda de las víctimas, en coordinación con los órganos de las distintas Administraciones con competencias sobre esta materia, para lograr su debida identificación y localización.

El **artículo 30** garantiza el derecho a la investigación, de las violaciones a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas en la guerra y la dictadura franquista; así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la aprobación de la Constitución Española, previendo la intervención de la Fiscalía de Sala reseñada en en defensa de la legalidad y los derechos humanos y garantizando asimismo la tutela judicial en los procedimientos encaminados a la obtención de una declaración judicial sobre la realidad y las circunstancias de hechos pasados.

Seguidamente, en el **Capítulo III**, del Título II, el anteproyecto trata de la reparación y a lo largo de cuatro artículos establece una serie de medidas que se resumen a continuación:

El **artículo 31** se centra en el conjunto de medidas de reparación integral que impulsará la Administración General del Estado para el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

El **artículo 32** se dedica a las incautaciones de bienes y sanciones económicas, disponiendo que la Administración General del Estado promoverá la investigación de las incautaciones, expoliaciones y sanciones económicas

producidas por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa durante la Guerra y la Dictadura franquista.

El **artículo 33** se centra en los Trabajos forzados. La Administración General del Estado impulsará actuaciones reconocer y reparar a las víctimas que realizaron trabajos forzados. También se confeccionará un inventario de edificaciones y obras realizadas mediante trabajos forzados.

El **artículo 34** se refiere a la concesión de la nacionalidad española por carta de naturaleza a los voluntarios integrantes de las Brigadas Internacionales que participaron en la Guerra de España.

El **Capítulo IV**, el último dentro de este Título II, trata del deber de Memoria y cuenta además con cuatro Secciones específicas cuyo contenido se resume a continuación.

El **artículo 35** rubricado como el deber de memoria, establece que las administraciones públicas desarrollarán todas aquellas medidas destinadas a evitar que las violaciones sufridas por las víctimas durante la Guerra y la Dictadura franquista, puedan volver a repetirse.

La **Sección 1ª** del Capítulo IV, del Título II se centra en los símbolos, elementos y actos contrarios a la memoria democrática:

El **artículo 36** regula la retirada de símbolos y elementos contrarios a la memoria democrática, por exaltación de la sublevación militar y de la Dictadura, tanto en edificios públicos como en edificios de carácter privado o religioso, pero con proyección a un espacio o uso público.

El **artículo 37** se dedica al catálogo que elaborará la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales, con vestigios relativos a la Guerra y la Dictadura y que contendrá la relación de símbolos o elementos que deban ser retirados o eliminados.

El **artículo 38** regula el procedimiento de retirada o eliminación que incoará Administración Pública competente con símbolos o elementos contrarios a la memoria democrática, cuando no se haya producido la retirada o eliminación voluntaria de aquellos incluidos en el Catálogo a que se refiere el artículo anterior.

El **artículo 39** se dedica a los actos públicos contrarios a la memoria democrática que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, y supongan exaltación del golpe militar o de la Dictadura franquista.

Los restos mortales de dirigentes del golpe militar de 1936 no podrán ser ni permanecer inhumados en ningún lugar preeminente de acceso público, distinto a un cementerio, que pueda favorecer la realización de actos públicos de exaltación como los arriba mencionados.

El **artículo 40** regula la privación de ayudas y subvenciones de las Administraciones Públicas a aquellas personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que atenten, alienten o toleren prácticas en contra de la Memoria Democrática, conforme a lo establecido en el Título IV de esta Ley.

La **Sección 2ª** del Capítulo IV, del Título II se ocupa de las distinciones, condecoraciones y títulos:

El **artículo 41** se dedica a la revisión de condecoraciones o recompensas, así como los demás reconocimientos, honores y distinciones, que resulten manifiestamente incompatibles con los valores democráticos y los derechos y libertades fundamentales, que comporten exaltación o enaltecimiento de la sublevación militar, la Guerra o la Dictadura o con motivo de haber formado parte del aparato de represión de la dictadura franquista.

El **artículo 42** dispone la elaboración de un catálogo de títulos nobiliarios concedidos entre 1948 y 1978, que representen la exaltación de la Guerra y Dictadura, para su supresión. Queda expresamente suprimida la Orden Imperial del Yugo y las Flechas.

El **artículo 43** se centra en la revisión y retirada de condecoraciones y recompensas, cuando quede acreditado que el beneficiario, antes o después de la concesión, con motivo de haber formado parte del aparato de represión de la dictadura franquista, hubiera realizado actos u observado conductas manifiestamente incompatibles con los valores democráticos y los principios rectores de protección de los Derechos Humanos, así como con los requisitos para su concesión.

La **Sección 3ª** del Capítulo IV, del Título II, bajo la rúbrica conocimiento y divulgación establece las siguientes precisiones:

El **artículo 44** determina la finalidad de fomento de la Memoria Democrática, disponiendo que las acciones de la Administración General del Estado en materia de memoria democrática tendrán un componente pedagógico adecuado para el fomento de los valores democráticos y de convivencia.

El **artículo 45** define medidas en materia educativa y de formación del profesorado. De este modo, se pretende actualizar los contenidos curriculares de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato para garantizar el conocimiento de la historia y de la memoria democrática española. Se

adoptarán también medidas similares en la formación inicial y permanente del profesorado.

El **artículo 46** dispone el fomento de la investigación en materia de memoria democrática, en colaboración con las universidades y los organismos públicos de investigación.

El **artículo 47** se centra en el impulso por parte de la Administración General del Estado de la investigación y difusión sobre el exilio y la memoria democrática de las mujeres.

El **artículo 48** regula los planes de formación continua de la Administración General del Estado, así como en las actividades formativas que integran los procesos de selección, en los que se incorporarán contenidos específicos de capacitación y sensibilización en relación con la memoria democrática.

El **artículo 49** se dedica a las acciones de divulgación, reconocimiento y reparación simbólica a impulsar por la Administración General del Estado para asegurar el conocimiento de la memoria democrática española. Se enumeran también acciones tendentes a restablecer la dignidad de las víctimas y a difundir lo sucedido.

Para finalizar, la **Sección 4ª** del Capítulo IV, del Título II, introduce el concepto de los “lugares de memoria democrática”:

El **artículo 50** incorpora la definición del concepto de “lugares de memoria democrática”.

El **artículo 51** regula el procedimiento administrativo a seguir para declarar los lugares de memoria democrática que se incoará de oficio por la Dirección General competente en materia de memoria democrática, aunque las entidades memorialistas, asociaciones de víctimas y expertos en Memoria Democrática podrán instar la declaración mediante solicitud.

El **artículo 52** crea y define el Inventario de Lugares Estatal de Memoria Democrática que incluirá los espacios, inmuebles o parajes que reúnan las características definidas en el artículo anterior, así como los bienes inmateriales o intangibles.

El **artículo 53** regula la protección de los lugares de memoria democrática que garantice su perdurabilidad, identificación, explicación y señalización adecuada.

El **artículo 54** se dedica a la difusión, interpretación y promoción ciudadana de los lugares de memoria democrática que impulsará el departamento competente en esta materia. Reglamentariamente, se determinarán la difusión

apropiada, así como la participación y colaboración de las diversas entidades públicas y privadas que puedan involucrarse en ese proyecto.

El **artículo 55** se centra en el Valle de los Caídos que es declarado Lugar de Memoria democrática y está destinado a dar a conocer las circunstancias de su construcción, el periodo histórico en el que se inserta y su significado. Se establece que en su interior no podrán llevarse a cabo actos de naturaleza política ni exaltadores de la Guerra, de sus protagonistas o de la Dictadura franquista. Mediante real decreto se establecerá el nuevo marco jurídico aplicable al Valle de los Caídos y la entrada en vigor del mismo declarará extinguida la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos. Se prevén acciones para la exhumación e identificación de los restos de las víctimas inhumadas en el Valle de los Caídos.

El **artículo 56** modifica la denominación tradicional del llamado “Panteón de Hombres Ilustres”, para ser denominado Panteón de España, configurado como lugar de memoria con la finalidad mantener el recuerdo y proyección de los representantes de la historia de la democracia española, así como de aquellas personas que hayan destacado por sus excepcionales servicios a España en la garantía de la convivencia democrática, la defensa de la paz y los derechos humanos o el progreso de la cultura en todas sus manifestaciones.

El **Título Tercero** está dedicado al movimiento memorialista y se compone de tres artículos:

En el primero de ellos, el **artículo 57** se definen qué se entiende a efectos de esta ley por entidades memorialistas y se reconoce la labor de las asociaciones fundaciones y organizaciones que hayan destacado en la defensa de la memoria democrática.

El **artículo 58** regula la creación, composición y funciones del Consejo de la Memoria Democrática como órgano colegiado consultivo y de participación de las entidades memorialistas españolas. El Consejo estará compuesto por representantes de la Administración General del Estado, de las entidades memorialistas y de expertos en este ámbito. Entre sus funciones destacan la de Informar sobre el proyecto del Plan de Memoria Democrática, sobre el plan plurianual de fosas y sobre las propuestas de disposiciones reglamentarias relacionadas con el desarrollo de esta ley. Además, a propuesta de la presidencia del Consejo, podrá elaborar un informe sobre las violaciones de Derechos Humanos durante la Guerra y la Dictadura franquista.

El **artículo 59** determina la creación del Registro Estatal de Entidades de Memoria Democrática, de carácter público, al que podrán inscribirse las entidades memorialistas legalmente constituidas, entre cuyos objetivos figure la preservación y difusión de la memoria democrática.



Para finalizar el anteproyecto, el **Título IV** está dedicado al régimen sancionador y se compone de siete artículos:

El **artículo 60** regula el régimen jurídico del procedimiento sancionador disponiendo que las acciones u omisiones que supongan incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley serán sancionadas conforme a lo previsto en este título, sin perjuicio de otras responsabilidades que pudieran concurrir. La potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en este Título y en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El **artículo 61** determina que los responsables de la infracción serán las personas físicas o jurídicas que dolosa o negligentemente realicen acciones u omisiones contrarias a esta ley.

El **artículo 62** enumera las acciones que serán consideradas infracciones estableciendo su clasificación en muy graves, graves y leves.

El **artículo 63** determina las sanciones y medidas de restablecimiento de la legalidad que podrán activarse por las infracciones previstas en esta Ley. Se definen las sanciones pecuniarias que se impondrán en función de la gravedad de la infracción y respetando el principio de proporcionalidad. Se enumera también un conjunto de sanciones accesorias que podrán acordarse además de la sanción pecuniaria.

El **artículo 64** regula el procedimiento sancionador cuya incoación se realizará por acuerdo de la persona titular del órgano competente en materia de memoria democrática de oficio, bien por propia iniciativa, o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de la ciudadanía.

El **artículo 65** determina la competencia sancionadora que corresponde a la persona titular de la Secretaría de Estado competente en materia de memoria democrática en infracciones muy graves y a la persona titular de la Dirección General competente en materia de memoria democrática en las demás.

El **artículo 66** establece el plazo de la prescripción de infracciones y sanciones previstas.

## **2.2. Disposiciones adicionales.**

El nuevo texto consta de diez Disposiciones adicionales, cuyo contenido se detalla a continuación:

La **disposición adicional primera** se refiere a la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la estricta observancia de las obligaciones recogidas en la presente ley, excepto aquellas de carácter personalísimo. Asimismo se dispone que las previsiones contenidas en la presente Ley son compatibles con el ejercicio de las acciones y el acceso a los procedimientos judiciales establecidos en las leyes o en los tratados y convenios internacionales suscritos por España.

La **disposición adicional segunda** regula el procedimiento para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55.4 de esta Ley, que se iniciará de oficio por el Consejo de Ministros.

La **disposición adicional tercera** regula la retirada de recompensas previstas en la Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre Condecoraciones Policiales, y de la Ley 19/1976, de 29 de mayo, sobre creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil, estableciendo que el Consejo de Ministros o, en su caso, el Ministro del Interior podrán revisar o retirar las recompensas concedidas para premiar los servicios meritorios prestados al amparo de las referidas disposiciones, así como el procedimiento administrativo a seguir para la declaración de nulidad, la anulación y la retirada de las resoluciones por las que se concedieron esas recompensas.

La **disposición adicional cuarta**, en relación con el acceso a la consulta de los libros de actas de defunciones de los Registros Civiles, dispone que el Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, en cuanto sea preciso para dar cumplimiento a las previsiones de esta Ley, dictará las disposiciones necesarias para facilitar dicho acceso.

La **disposición adicional quinta** determina la extinción de fundaciones que realicen apología del franquismo o la incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, por su condición de tales, por no ser este un fin de interés general, al amparo de lo dispuesto en el artículo 31.f) de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

La **disposición adicional sexta** establece la revocación de la Declaración de utilidad pública de asociaciones que incurran en fines o realización de actividades que constituyan apología del franquismo o la incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, al considerarse que no responden a la promoción de fines de interés general, al amparo del artículo 32.1 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

La **disposición adicional séptima** dispone que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se promoverá la modificación de la

Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, con el objeto de incluir como causa de disolución de las asociaciones la realización pública de apología del franquismo y la incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las víctimas del Golpe de Estado, de la Guerra o del franquismo por su condición de tales.

La **disposición adicional octava** determina la adquisición de la nacionalidad española para los nacidos fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles, y que, como consecuencia de haber sufrido exilio por razones políticas, ideológicas o de creencia, renunciaron a la nacionalidad española, sin necesidad de justificar un año de residencia legal en España en caso de optar a la nacionalidad española, a los efectos del artículo 20 del Código Civil.

La **disposición adicional novena** establece, en relación con los bienes y derechos incautados en el extranjero por el Estado español, la aplicación de las disposiciones previstas en la Ley 43/1998, de 15 de diciembre a los obtenidos en el en ejecución del Acuerdo Internacional signado entre el Estado Español y la República de Francia, el 25 de febrero de 1939, (Acuerdo Bérard-Jordana), la Ley de 30 de enero de 1940 y el Decreto de 6 de mayo de 1940; aun cuando el título de propiedad al Estado Español hubiera venido a ser atribuido por resoluciones administrativas o judiciales de estados extranjeros.

La **Disposición Adicional décima** está dedicada a la protección de datos de carácter personal y a las reglas reguladoras de los tratamientos de datos personales contenidos en la ley.

### **2.3. Disposiciones transitorias.**

En su **disposición transitoria única**, el texto se refiere a la Fundación de la Santa Cruz del Valle los Caídos, disponiendo que hasta la aprobación del Real Decreto contemplado en el artículo 55, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional continuará ejerciendo las funciones de patronato y representación de la Fundación de la Santa Cruz del Valle los Caídos, rigiéndose para ello transitoriamente por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y por el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal”.

### **2.4. Disposición derogatoria.**

En su **disposición derogatoria única**, se deroga la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, cuya regulación ha quedado, con las actualizaciones precisas,

incorporada en el contenido de esta ley o, particularmente, las medidas de reparación económica que contenía subsisten en el ordenamiento jurídico como parte de otras disposiciones o agotaron sus efectos en el plazo indicado. Asimismo, mediante la expresa derogación de las disposiciones adicionales trigésima tercera y trigésima sexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, restaura la completa vigencia de las pensiones en favor de huérfanos mayores de veintiún años no incapacitados al amparo de la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, o de la legislación especial de guerra, así como determinadas indemnizaciones por tiempo de prisión (establecidos en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990) y a favor de expresos sociales (disposición adicional decimoctava de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009).

Por último, se procede a la derogación de todo el aparato normativo que servía de base al modelo de gestión actual del Valle de los Caídos.

## **2.5. Disposiciones finales.**

La nueva Ley consta de nueve disposiciones finales cuyo contenido se detalla a continuación:

La **disposición final primera** dispone la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, añadiendo un apartado tercero al artículo 20 de dicha Ley que establece que en la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal responsable de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de memoria democrática y derechos humanos, con la categoría del Fiscal de Sala, definiendo sus funciones.

La **disposición final segunda** contiene una modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, introduciendo un nuevo capítulo XI en el Título II de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, con la rúbrica “De los expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados”, que establece su ámbito de aplicación, condiciones para su ejercicio, personas legitimadas para promoverlo y procedimiento para su tramitación y resolución.

La **disposición final tercera** hace referencia al título competencial en virtud del que se dicta la Ley, aludiendo a los artículos de la Constitución Española: el 149.1.1º, que establece la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes

constitucionales; ; el artículo 149.1.5ª que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia; el 149.1.6ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal; el artículo 149.1.7ª, sobre la legislación laboral, en lo que se refiere al personal no funcionario; el 149.1.8ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil; el 149.1.15ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; el 149.1.18ª, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común, bases del régimen estatutario de los funcionarios y legislación obre expropiación forzosa; el 149.1.28ª, que atribuye al estado la competencia exclusiva sobre archivos de titularidad estatal; y finalmente el 149.1.30º, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer la normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española.

La **disposición final cuarta** contiene una habilitación para el desarrollo normativo al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en esta Ley.

La **disposición final quinta** establece que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se promoverá la modificación de la Ley 9/1968, de 5 de abril sobre Secretos Oficiales, con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública de todos los archivos pertenecientes a la Administración General del Estado, y especialmente los referidos a la Guerra y la Dictadura.

La **disposición final sexta** contempla la constitución de una comisión de trabajo sobre la Memoria y la Reconciliación con el Pueblo Gitano en España, que deberá elaborar un informe sobre las medidas para aplicar los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición en lo relacionado con la situación histórica del pueblo gitano en España.

La **disposición final séptima** se refiere a la preservación y custodia de los archivos de las Presidencias de los Gobiernos constitucionales, estableciendo que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, se promoverá la creación de una Fundación del Sector Público que tendrá como objeto el mantenimiento, preservación y custodia de dichos archivos e, así como cualesquiera otros documentos y bienes que se le confíen, para contribuir al conocimiento, difusión y promoción de la historia de la democracia en España a través de sus instituciones y las aportaciones de sus representantes.

La **Disposición final octava** contiene una modificación de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, para introducir en el artículo 33 de una previsión expresa en los procesos de liquidación para el supuesto de que no exista patronato o éste no cumpla con su obligación de liquidar.

Para terminar, la **Disposición final novena** recoge la entrada en vigor del texto, disponiendo que sea el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO.**

#### **3.1. Fundamento jurídico y rango normativo.**

---

El presente anteproyecto de ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, atribuida por el artículo 149.1.1ª de la Constitución Española.

Los artículos 5 y 30 y la disposición final segunda se dictan al amparo del artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal.

Los artículos 14.2 y 46 se dictan al amparo del artículo 149.1.15ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.

Los artículos 19 y 21 se dictan al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y legislación sobre expropiación forzosa, respectivamente.

Los artículos 27 y 28 se dictan al amparo del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española, que atribuye al estado la competencia exclusiva sobre archivos de titularidad estatal.

El artículo 29 y la Disposición Final Primera se dictan al amparo del artículo 149.1.5ª de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia.

El artículos 34 y la disposición adicional séptima se dictan al amparo del artículo 149.1.8ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil.

El artículo 45 se dicta al amparo del artículo 149.1.30ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer la normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española.

Los artículos 45.2 y 48 se dictan al amparo de los artículos 149.1.18ª de la Constitución Española, que reserva al Estado la competencia en cuanto a las bases del régimen estatutario de los funcionarios, y en el artículo 149.1.7ª, sobre la legislación laboral, en lo que se refiere al personal no funcionario.

La disposición adicional primera se dicta al amparo del artículo 149.1.6ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal, y del artículo 149.1.18ª, que atribuye al estado la competencia sobre procedimiento administrativo común.

### **3.2. Congruencia con el Derecho de la Unión Europea.**

---

El texto no incorpora transposición alguna del Derecho de la UE.

### **3.3. Congruencia con el ordenamiento jurídico español.**

---

El proyecto normativo es coherente con el derecho nacional vigente.

### **3.4. Justificación de la entrada en vigor y vigencia.**

---

La norma proyectada entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», sin que resulte de aplicación el primer párrafo del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, al no imponer nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta.

### **3.5. Normas que quedarán derogadas.**

---

Se deroga la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, las disposiciones adicionales trigésima tercera y trigésima sexta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, y por último, se procede a la derogación de todo el aparato normativo que servía de base al modelo de gestión actual del Valle de los Caídos.

#### **4. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.**

Para dictar la presente norma, el título prevalente a favor del legislador estatal emana de los siguientes artículos de la Constitución Española: el 149.1.1<sup>a</sup>, que establece la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; el artículo 149.1.5<sup>a</sup> que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia; el 149.1.6<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar legislación procesal; el artículo 149.1.7<sup>a</sup>, sobre la legislación laboral, en lo que se refiere al personal no funcionario; el 149.1.8<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación civil; el 149.1.15<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia exclusiva de fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; el 149.1.18<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común, bases del régimen estatutario de los funcionarios y legislación sobre expropiación forzosa; el 149.1.28<sup>a</sup>, que atribuye al estado la competencia exclusiva sobre archivos de titularidad estatal; y finalmente el 149.1.30<sup>o</sup>, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer la normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución Española.

#### **5. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

##### **5.1. Consulta pública.**

---

Según lo previsto por el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común y con el artículo 26.2 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha celebrado la consulta pública previa del texto entre el 26/06/2020 y el 11/07/2020, en la que han sido recibidas un total de 369 observaciones. De esta cifra, 62 corresponden a observaciones efectuadas por parte de entidades y asociaciones y 307 son observaciones realizadas a título particular por personas físicas. Han contribuido diversos grupos de investigación académicos o profesionales.

La apertura del periodo de consulta previa se comunicó a través de las redes sociales y del Portal de Transparencia y también mediante comunicación por correo electrónico a los organizaciones representativas de la sociedad civil.

De las 369 observaciones recibidas, cabe destacar que una mayoría expresaron su conformidad con la reforma de la Ley y un número



reducido de opiniones manifiestamente en contra respecto a la iniciativa de un anteproyecto de Ley de Memoria Democrática.

No todas las propuestas recibidas plantearon observaciones y orientaciones de cara a la redacción del anteproyecto de ley, siendo muchas de ellas de carácter personal, incidiendo en la necesidad de **búsqueda de familiares desaparecidos** o la existencia de fosas comunes sin identificar, incidiendo en la necesidad de que sea el Estado quien lidere esta búsqueda. Además, algunas de las comunicaciones recibidas se limitan a **formular preguntas al órgano promotor** acerca de distintos aspectos relacionados con la aplicación de esta futura norma, especialmente en lo relacionado a la determinación de víctimas.

Las aportaciones se han centrado en cuestiones muy diversas destacando entre las mismas la búsqueda de desaparecidos, la sistematización de la información, la retirada de vestigios y símbolos franquistas, el acceso a los fondos de los archivos públicos y privados, los medios para la identificación de desaparecidos, el tratamiento de distintos lugares de Memoria, medidas de reconocimiento y homenaje a todas las víctimas, medidas en materia de educación, la nulidad de las sentencias dictadas por razones políticas durante la guerra y el franquismo, la restitución de la incautación de bienes durante el franquismo o sobre el futuro o proyectos de resignificación del Valle de los Caídos.

A continuación, se recogen de manera resumida algunos de los principales contenidos de los temas detectados, previamente señalados.

Hay una petición muy extendida para que el Estado lidere la **búsqueda, localización, exhumación y restitución de restos de personas desaparecidas**. Incluso hay un importante número de aportaciones que considera que esta es una tarea de urgencia que debería estar fuera del proceso legislativo propuesto, o ser independiente al mismo.

En este sentido, hay una cuestión muy específica relativa a la identificación. Así, se han referido a la necesidad de que se garantice una mayor accesibilidad y eficacia en las investigaciones para la identificación de individuos y facilitar que las víctimas encuentren a sus familiares desaparecidos como consecuencia de la guerra y la dictadura franquista, con independencia del territorio de residencia de los familiares y del lugar de hallazgo de los restos mortales, para lo que sería útil un **Banco Nacional de ADN**, entre otras medidas.

Sobre la **colaboración entre administraciones públicas**, en la fase de consulta previa se han recibido aportaciones sobre la forma de aplicación de la ley y la necesidad de garantizar la colaboración de las diferentes administraciones públicas. En este mismo ámbito, se repiten distintas

peticiones de establecer mecanismo de garantía de financiación para la ejecución de las previsiones legales por parte de las distintas Administraciones en el ámbito de sus competencias.

En relación a la **retirada de simbología franquista**, muchas propuestas han incidido en la necesidad de la retirada inmediata por las administraciones públicas de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación de la sublevación militar y represión de la dictadura franquista, así como otras manifestaciones de reconocimiento público o simbólico que exalten la guerra y dictadura franquista.

En cuanto a las **medidas en materia de educación**, han sido especialmente significativas las aportaciones sobre la labor de pedagogía y educación pendiente en materia de memoria histórica y democrática incidiendo en la necesidad de la revisión de los temarios para incluir esta materia en las clases de ESO (Enseñanza Secundaria Obligatoria) como en Bachillerato, la formación del profesorado y la generación de materiales formativos.

Se han recibido igualmente varias aportaciones y sugerencias sobre la importancia de promover **Lugares de Memoria**, incluida la necesidad de abordar las cuestiones relacionadas con los trabajos forzados.

Resulta muy muy relevante en el proceso el **derecho de acceso a los fondos de los archivos públicos y privados**, ya que múltiples aportaciones recogen la necesidad de abrir los archivos históricos españoles públicos y privados imprescindibles para el pleno acceso a la documentación de los archivos del franquismo, y garantizar su consulta accesible y efectiva por parte de investigadores, familiares y asociaciones.

Un contenido general, aunque difuso, se refiere a la consideración de las víctimas de la Guerra y la Dictadura, mencionándose distintos **colectivos que sufrieron diversas maneras de persecución o violencia**.

Por último, se han formulado **otras observaciones** específicas relacionadas con temas tan diversos como la resignificación del Valle de los Caídos, el Pazo de Meirás, la retirada de condecoraciones policiales, la ilegalización de fundaciones o asociaciones, la condena de los totalitarismos europeos, la derogación de la ley de amnistía o la eliminación de formas de reconocimiento social derivadas de la Guerra o la Dictadura.

## **5.2. Audiencia e información públicas.**

---

Se prevé realizar el trámite de audiencia e información pública.

Se prevé asimismo la consulta a las comunidades autónomas y a la FEMP.

### **5.3. Informes evacuados.**

---

Se solicita informe a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Asimismo, debido al contenido de la ley se consideró oportuno solicitar el informe correspondiente al artículo 26.5 párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, a los siguientes departamentos ministeriales:

- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- Ministerio de Cultura y Deporte.
- Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Ministerio de Igualdad.
- Ministerio de Universidades.

Además se ha recabado informe de la Agencia Española de Protección de Datos, para garantizar la coherencia con la normativa de protección de los datos de carácter personal.

Examinado el anteproyecto de ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública otorgó la aprobación previa.

Emitirá el informe correspondiente al artículo 26.5 párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, a la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

Además, se ha previsto solicitar los siguientes informes:

- Al Consejo General del Poder Judicial, al operarse una modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.
- Al Consejo Fiscal, al operarse una modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

## **6. ANÁLISIS DE IMPACTOS.**

### **6.1. Impacto económico.**

---

De acuerdo con el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y el artículo 2.1.d).1º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han evaluado las consecuencias económicas sobre la economía general, la unidad de mercado y la competitividad derivadas de la aplicación de esta propuesta, así como su impacto sobre la competencia, considerando para ambos supuestos un impacto nulo a raíz de la aplicación de la nueva Ley. En ningún momento el contenido del anteproyecto de ley regula aspectos que supongan la ordenación o control de actividades económicas, ni tampoco afecta al acceso de los operadores económicos a las actividades económicas ni a su ejercicio.

## **6.2. Impacto presupuestario.**

---

A lo largo de su articulado, el texto prevé la realización de determinadas actuaciones que afectarán a los Presupuestos Generales e implicarán un impacto en su estado de gastos. La puesta en marcha y ejecución de algunas de las medidas previstas en el anteproyecto (tales como, planes de búsqueda, localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas; el programa de convenios para la adquisición de documentos referidos a la Guerra o a la represión política subsiguiente que obren en archivos públicos o privados, nacionales o extranjeros; la creación de un banco nacional de ADN; la retirada de vestigios y la confección de un inventario de edificaciones y obras realizadas por miembros de los Batallones Disciplinarios de Soldados Trabajadores, así como por prisioneros en campos de concentración, Batallones de Trabajadores y prisioneros en Colonias Penitenciarias Militarizadas) requerirán en algunos supuestos, de ulteriores desarrollos normativos y en otras ocasiones, de la formalización de instrumentos jurídicos tales como convenios de colaboración o contratos. El coste económico asociado a estas normas o instrumentos jurídicos (cuyo empleo se considere más adecuado en cada caso), se realizará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de las anualidades correspondientes, adaptándose a las disponibilidades presupuestarias vigentes en cada momento.

En este sentido, conviene señalar que en la propuesta de Presupuestos del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática para el ejercicio 2021, ya se han reflejado con sus partidas correspondientes, las previsiones económicas necesarias para la realización de algunas de las actuaciones anteriores. Concretamente, en el nuevo Programa Presupuestario de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática para 2021, se ha incluido la elaboración de un Censo Nacional de Víctimas de la Guerra y la Dictadura, por un importe global de 600.000 euros; la creación del Banco Nacional de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura, con un presupuesto que, en

función del software utilizado, puede oscilar entre los 300.000 y 500.000 euros y la creación de un Inventario de Lugares de Memoria Democrática, en cumplimiento de las previsiones del artículo 52 del anteproyecto, con un presupuesto de 50.000 euros. Además de lo anterior, se ha previsto un importe de 100.000 euros para gastos de funcionamiento del Consejo de Memoria Democrática y la elaboración de los informes y estudios que prevé el Anteproyecto.

Por otro lado, respecto de la disposición final octava del texto, la constitución de la Fundación del Sector Público dedicada al mantenimiento y difusión de los archivos de las Presidencias de los Gobiernos constitucionales, hay que señalar que dicha Fundación no es constituida por el Anteproyecto de Ley, por el contrario se trata de una previsión normativa, y por tanto sin impacto presupuestario directo.

En relación con el restablecimiento de determinadas pensiones, otra de las medidas previstas por el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, con carácter previo y propósito clarificador, conviene especificar que su inclusión en el nuevo texto surge de la necesidad de resolver algunos déficits puestos de manifiesto en la consecución de los objetivos de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, tras trece años de vigencia, agravados por el abandono y falta de soporte presupuestario sufrido desde el año 2012. En este sentido, en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, se incluyeron sendas disposiciones que venían a recortar derechos en sendos colectivos de víctimas de la Guerra y la Dictadura, cuyo tenor literal se reproduce a continuación:

*“Disposición adicional trigésima tercera. Indemnizaciones por tiempo de prisión y a favor de expresos sociales.*

*El plazo de presentación de solicitudes de los beneficios establecidos en la disposición adicional decimoctava de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990, y en la disposición adicional decimoctava de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, finalizará definitivamente el 31 de diciembre de 2013, sin perjuicio de que el reconocimiento del derecho se efectúe en una fecha posterior.”*

*“Disposición adicional trigésima sexta. Pensiones de orfandad de Clases Pasivas.*

*Uno. A partir de 1 de enero de 2013 y con vigencia indefinida, no se efectuarán nuevos reconocimientos de pensiones en favor de huérfanos mayores de veintiún años no incapacitados al amparo de la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984, ni de la legislación especial de guerra.*

*Quedan exceptuadas de lo dispuesto en el párrafo anterior las pensiones extraordinarias de orfandad causadas por actos de terrorismo; así como*

*las pensiones ya reconocidas que, por cualquier causa, no se percibieran a 31 de diciembre de 2012, las cuales podrán incluirse en nómina después de dicha fecha”.*

La inclusión en el anteproyecto de Ley del apartado 2º de su Disposición derogatoria única, derogando expresamente las mencionadas disposiciones adicionales trigésima tercera y trigésima sexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, tiene un carácter reparador y eminentemente simbólico para los colectivos afectados, y tendrá un impacto económico prácticamente inapreciable, atendiendo a los datos de las últimas indemnizaciones concedidas en los dos últimos ejercicios en los que estuvieron operativas (años 2012 y 2013), y que, de las 7 solicitudes presentadas en el año 2012, tan solo se concedió 1, y en 2013, se presentó una única solicitud que finalmente no fue concedida.

A modo de resumen, a continuación se detallan los importes previstos para cada una de las pensiones restauradas:

#### **Importe de las pensiones de orfandad.**

- Si el causante era profesional de las Fuerzas Armadas y Orden Público: la pensión de orfandad en favor de mayores no incapacitados es el 100% de la base reguladora que correspondería al causante, atendiendo a la graduación y años de servicio que tuviera acreditados en el momento de su fallecimiento.
- Si el causante no era profesional de las Fuerzas Armadas y de Orden Público, su cuantía en 2020 está fijada en 159,70 €/ mes.

#### **Indemnizaciones tiempo de prisión.**

- Tres o más años de prisión: 6.010,12 €.
- Por cada tres años completos adicionales: 1.202,02 €.
- Cónyuge por fallecimiento en prisión: 9.616,18 €

#### **Indemnizaciones presos sociales.**

- Desde un mes hasta seis meses: 4.000 euros.
- De seis meses y un día hasta menos de tres años: 8.000 euros.
- Tres años o más: 12.010,12 euros.
- Por cada tres años completos adicionales a partir de tres años: 2.402,02 euros.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, ambos supuestos entrarían en el ámbito de competencia y gestión de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, que dispone de los datos necesarios para

comprobar la posible cuantificación de su eventual impacto presupuestario, si lo hubiere.

Ya para finalizar, debe precisarse que los restantes futuros costes presupuestarios que surjan de la aplicación del anteproyecto de ley, así como de la puesta en marcha y ejecución de sus distintas actuaciones, se adecuarán a los principios de eficacia y eficiencia y quedarán completamente justificados atendiendo a razones éticas y democráticas así como al debido reconocimiento y reparación merecidos por todas las víctimas de la Guerra y la Dictadura.

### 6.3. Cargas administrativas.

Según se establece en el anteproyecto de ley, se crea un Registro de Entidades de Memoria Democrática, de carácter público. Las entidades interesadas deberán aportar un formulario de solicitud y diversa documentación complementaria. En todo caso, tanto la solicitud como el resto de la tramitación se efectuará electrónicamente, y los solicitantes contarán con un espacio virtual específico donde efectuar todos los trámites. Las cargas administrativas derivadas de dicha inscripción, se esquematizan a continuación, realizando una estimación de su cuantificación económica, atendiendo a los criterios de la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN. Para la fijación de la población objeto de las cargas administrativas, se parte de los datos manejados desde la Dirección General de Memoria Democrática, que sitúan el número de posibles inscripciones en torno a las 200.

Así, en tales condiciones pueden estimarse las siguientes cargas administrativas:

OBLIGACIONES	TIPO CARGA	COSTE UNITARIO	FRECUENCIA	POBLACIÓN	COSTE ANUAL
Inscripción	2	50	1	200	10.000
Presentación de documentos	7	12		200	2.400
<b>Total cargas</b>					<b>12.400</b>

El anteproyecto, en su artículo 50 también establece el procedimiento para la declaración de los Lugares de Memoria. Dicho procedimiento podrá incoarse de oficio por la Dirección General competente en materia de memoria democrática o bien parte de las entidades memorialistas, asociaciones de víctimas y expertos en Memoria Democrática que podrán instar la declaración mediante solicitud, incluyendo como mínimo la identificación del bien, así como de los valores materiales, históricos intangibles o simbólicos que justifican su declaración, y en el caso de patrimonio material, su delimitación cartográfica con sus correspondientes coordenadas geográficas. Para la fijación de la población objeto de las cargas administrativas, y teniendo en cuenta que el

procedimiento de declaración de Lugares de Memoria se regula en este anteproyecto por primera vez, se ha estimado como posibles datos de participación respecto a entidades o particulares que pudiesen promover la declaración, un porcentaje del 25% respecto a la cifra estimada de futuras asociaciones memorialistas que como se ha explicado en el párrafo primero de este apartado, se estima se sitúen en torno a las 200.

Partiendo de esas premisas, pueden estimarse las siguientes cargas administrativas:

OBLIGACIONES	TIPO CARGA	COSTE UNITARIO	FRECUENCIA	POBLACIÓN	COSTE ANUAL
Presentación solicitud electrónica	2	5	1	50	250
Presentación documentos	7	12	1	50	600
<b>Total cargas</b>					<b>850</b>

Por otro lado, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional trigésimo novena de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (BOE del 4 de julio), sobre limitación del gasto en la Administración General del Estado, según la cual cualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer aumento neto de los gastos de personal al servicio de la Administración, se hace constar expresamente que este proyecto normativo no supone un aumento neto de gastos de personal al servicio de la Administración. En este sentido, está previsto que la creación y funcionamiento del Consejo de Memoria contenida en el artículo 58, se lleve a cabo con los medios personales, materiales y técnicos disponibles en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, sin que ello pueda suponer incremento de los gastos de personal por ningún concepto.

Igualmente puede señalarse con respecto a la previsión contenida en el artículo 29 en relación con la Disposición final primera del texto del anteproyecto, para impulsar desde el Gobierno la creación de una Fiscalía de Sala de Memoria Democrática y Derechos Humanos, debe indicarse que esta nueva figura no supondrá un incremento de personal en la Administración de Justicia, ya que aunque la creación de una fiscalía de sala ha de estar provista, si tenemos en cuenta la previsión de amortización de plazas de fiscales de Sala del Tribunal Supremo, el potencial aumento de coste real será cero.

En la misma línea anterior, se abordará la previsión contenida en el artículo 32 del anteproyecto, que establece la realización de una auditoría de los bienes expropiados durante la Guerra y la Dictadura franquista, por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa. En su momento, esta tarea se acometerá utilizando recursos públicos ya existentes, sin necesidad de recurrir a organizaciones o profesionales externos, puesto que se trataría de analizar



información que ya se encuentra en el ámbito del Banco de España y del Ministerio de Hacienda.

La implementación y ejecución de las restantes medidas previstas en el articulado del texto, se acometerán con las actuales dotaciones de personal existentes en los órganos competentes, de manera especial en la Secretaría de Estado de Memoria Democrática y en la Dirección General de Memoria Democrática, del actual Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, no estando previsto que se produzca ningún incremento en los gastos de esta naturaleza.

#### **6.4. Impacto por razón de género.**

---

En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos, sobre personas físicas, se realizará una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizarán sus efectos para los hombres y mujeres que sean sus potenciales destinatarios. La valoración del impacto de género calificará los resultados previstos en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad.

En este sentido, se considera que el impacto por razón de género de esta Ley será un impacto positivo puesto que, aunque en principio tanto las mujeres como los hombres podrán beneficiarse en igual modo de las medidas contempladas en su articulado, cabe estimar que con la introducción de algunas disposiciones concretas, pueden contribuir a reducir desigualdades entre mujeres y hombres, tal y como se explica a continuación.

Ya en su Exposición de Motivos se menciona expresamente las luchas de las mujeres españolas y el papel singular que desempeñaron, como sujetos activos en la vida intelectual, profesional, política y sindical de nuestro país. Se reconoce todas las humillaciones, vejaciones, violaciones, persecución, violencia y castigos que sufrieron durante la Guerra y la Dictadura franquista por el mero hecho de ser mujeres o de haber sido madres, compañeras o hijas de perseguidos, represaliados o asesinados. Asimismo, y en diferentes momentos de la historia, se destaca que muchas fueron represaliadas por haber intentado ejercer su derecho al libre desarrollo personal. Por todo ello, el texto concluye que debe reconocerse expresamente el papel de la mujer y su contribución a la gestación de la memoria democrática.

De manera más específica, el artículo 11 del anteproyecto está dedicado al “Reconocimiento de la Memoria Democrática de las mujeres”, disponiendo en su apartado 1 que *“Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas y*

*actuaciones necesarias para el reconocimiento del papel activo de las mujeres en la vida intelectual y política, en la promoción, avance y defensa de los valores democráticos y los derechos fundamentales”, indicando además en su apartado 2 que “Las administraciones públicas adoptarán las medidas y acciones necesarias para la difusión y conocimiento de las limitaciones y discriminaciones educativas, económicas, sociales y culturales que las mujeres soportaron específicamente durante la dictadura y reconocer a aquellas que las sufrieron”. Por último en su apartado 3 dispone que “Las administraciones públicas adoptarán las medidas necesarias para reparar las formas especiales de represión o violencia de cualquier tipo sufrida por las mujeres como consecuencia de su actividad pública, política o intelectual, durante la Guerra y la Dictadura, o como madres, compañeras o hijas de represaliados o asesinados. Igualmente, se llevarán a cabo actuaciones de reconocimiento y reparación de las mujeres que durante la Guerra y la Dictadura sufrieron privación de libertad u otras penas como consecuencia de los delitos de adulterio e interrupción voluntaria del embarazo”.*

Por otra parte, la composición del Consejo de la Memoria respetará una representación equilibrada de hombres y mujeres.

La introducción de este hecho diferencial permitirá evaluar el posible impacto sobre mujeres y hombres y la adecuación de los objetivos generales de la Ley con los objetivos específicos que la legislación en materia de igualdad establece.

#### **6.5. Impacto en la familia.**

---

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, la propuesta normativa no tiene impacto en la familia.

#### **6.6. Impacto en la infancia y la adolescencia.**

---

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, la propuesta normativa no tiene impacto en la infancia y la adolescencia, al tratarse de una norma que carece de incidencia específica en dichos ámbitos.

## **6.7. Otros posibles impactos (en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad).**

---

La memoria social es un proceso en continua transformación en cuyo impulso, diseño y desarrollo están implicados actores muy diversos, desde los institucionales hasta la sociedad civil. Es una responsabilidad directa del Estado el refinamiento continuo de las políticas de memoria democrática para adecuarlas a las nuevas necesidades a escala nacional, autonómica y local, así como a los nuevos paradigmas memoriales y de defensa de los derechos humanos que se articulan en el ámbito internacional.

Con esta norma de carácter integrador, comprensivo y sistemático se pretende cerrar una deuda de la Democracia Española con su pasado: permitiendo la construcción de un discurso común basado en la defensa de la paz, el pluralismo y la condena de toda forma de totalitarismo político que ponga en riesgo el efectivo disfrute de los derechos y libertades inherentes a la dignidad humana. Y, en esta medida, es también un compromiso con el futuro, defendiendo la Democracia y los derechos fundamentales como paradigma común y horizonte imborrable de nuestra vida pública y la conciencia ciudadana.

Por todo ello, el impacto en materia de igualdad de oportunidades y no discriminación ha resultado positivo.

Por otro lado, no se estima que el presente anteproyecto pueda conllevar impacto alguno sobre el medio ambiente, o sobre la discapacidad.

## **7. EVALUACIÓN EX POST**

Por su naturaleza el anteproyecto de ley pretende promover y mejorar la cultura de derechos y libertades públicas que consagra y defiende nuestro sistema legal. En consecuencia, se considera necesario realizar una evaluación ex post de la misma, conforme a lo establecido en el artículo 3.1.c) del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.