

Legislación

Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática

(...)

La Ley se compone de cinco títulos estructurados en torno al protagonismo y la reparación integral de las víctimas de la Guerra y la Dictadura, así como a las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que han sido objeto de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos al Estado.

El título preliminar, de disposiciones generales, establece, junto con el objeto de la ley, los principios y valores democráticos en los que se asienta la misma, que busca fomentar, promover y garantizar el conocimiento de la larga historia por las libertades y la democracia en España. En afirmación de los principios y valores democráticos y la dignidad de las víctimas, el artículo primero contiene el repudio y condena del golpe de Estado del 18 de julio de 1936 y la posterior dictadura, régimen que la Resolución 39(I) de la Asamblea General de la ONU sobre la cuestión española declaró como de carácter fascista en origen, naturaleza, estructura y conducta general, que no representaba al pueblo español y al que fue impuesto por la fuerza con la ayuda de las potencias del Eje. El artículo 2 regula los principios generales que rigen esta ley. A esos efectos y, en consonancia con lo previsto en el artículo 10.2 de la Constitución, se declara que todas las leyes se interpretarán y aplicarán de conformidad con el Derecho Internacional y, en particular, con el Derecho Internacional Humanitario.

El título I, sobre las víctimas, dispone a quién se considera como tal a efectos de esta ley, en la línea de la Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, de 16 de diciembre de

2005, incluyendo en este concepto a todas las víctimas de la Guerra, así como todas las personas que sufrieron cualquier tipo de forma de represión o persecución durante la Dictadura y hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Se establece asimismo que las víctimas de la Guerra y del franquismo lo serán igualmente a los efectos de la aplicación del Estatuto de la víctima del delito aprobado por la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

Como paso subsiguiente a la injusticia de las sentencias y la ilegitimidad e ilegalidad de los órganos que las dictaron, ya declaradas por la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, y al carecer de cualquier vigencia jurídica conforme a la interpretación jurisprudencial relativa a la revisión de sentencias, se declara el carácter ilegal y radicalmente nulo de todas las condenas y sanciones producidas durante la Guerra y la Dictadura por razones políticas, ideológicas, de conciencia o creencia religiosa o de orientación e identidad sexual.

Una represión o persecución que se manifestó de múltiples formas y afectó singularmente a variados colectivos, que esta ley reconoce destacándolos de manera especial. Entre ellos, se mencionan a las personas LGTBI, que sufrieron formas especiales de represión o violencia sufridas a causa de su orientación o identidad sexual, singularizadas en normas como la modificación en 1954 de la Ley de Vagos y Maleantes para incluir a «los homosexuales», y la Ley sobre Peligrosidad y Rehabilitación Social, de 6 de agosto de 1970, que definía como peligrosos sociales a «los que realicen actos de homosexualidad».

Se declara el 31 de octubre como el día de recuerdo y homenaje a todas las víctimas, fecha en la que se aprobó en 1978 la Constitución española por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, y en la que se produjo veintinueve años después la

e-DICTVM

aprobación en pleno de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, conocida como de Memoria Histórica. Asimismo, se declara el 8 de mayo como día de recuerdo y homenaje a las víctimas del exilio como consecuencia de la Guerra y la Dictadura, fecha en la que se celebra la victoria europea sobre el fascismo y el nazismo, viniendo a señalar la contribución de los hombres y mujeres del exilio a la derrota del fascismo, entrando a formar parte ineludible de la memoria democrática europea.

Por último, se regula la realización de un registro de víctimas con datos recabados de fuentes y archivos del patrimonio documental, y cualquier otra fuente, nacional o internacional, que cuente con información relevante para el mismo, así como la elaboración de un Censo Estatal de Víctimas de la Guerra y la Dictadura, que incluirá a todas las víctimas dando respuesta a la fragmentación y dispersión de la información disponible sobre ese periodo.

El título II, sobre las políticas públicas integrales de memoria democrática, consta de cuatro capítulos y se abre con una mención especial al papel activo de las mujeres en España como protagonistas de una larga lucha por la democracia y los valores de libertad, igualdad y solidaridad que, por otra parte, es transversal en todo el texto de la ley.

En esas luchas y sufrimientos las mujeres españolas desempeñaron un papel singular, por ser sujetos activos en la vida intelectual, profesional, política y sindical de nuestro país. Durante la guerra y la dictadura, las mujeres sufrieron humillaciones, vejaciones, violaciones, persecución, violencia o castigos por su actividad pública o política, por el mero hecho de ser mujeres o por haber sido madres, compañeras o hijas de perseguidos, represaliados o asesinados. Asimismo, y en diferentes momentos de la historia, fueron represaliadas por haber intentado ejercer

su derecho al libre desarrollo personal y haber transgredido los límites de la feminidad tradicional. Por tanto, en la promoción y transmisión del conocimiento ha de recogerse su contribución a la memoria democrática.

Merece especial mención el hecho de que esta ley incluya entre las víctimas a las niñas y niños sustraídos y adoptados sin el legítimo y libre consentimiento de sus progenitores como consecuencia de la Guerra y la Dictadura, así como a sus progenitores, progenitoras, hermanos y hermanas. Esta práctica constituyó una especial forma de represión contra las mujeres de muy larga duración y en distintas manifestaciones. Si inicialmente se trató de una motivación política que tuvo como víctimas a los hijos de las presas políticas, auspiciada por el régimen franquista siguiendo la ideología de pureza racial, posteriormente se manifestaría en una forma de represión ideológica, moral, religiosa y de género que se cebó con las mujeres más vulnerables de la sociedad, como eran las madres de familia numerosa, mujeres pobres o solteras. Y, finalmente, este fenómeno se prolongaría a lo largo de décadas con propósitos económicos o de distinta naturaleza. Dada su extensión y complejidad, el necesario tratamiento integral que merece este fenómeno desborda tanto el ámbito temporal de esta ley como su objeto, a pesar de lo cual se incluye en las medidas que esta ley contempla para las víctimas.

La articulación de estas políticas se asegura a través de un plan cuatrienal de actuaciones y, en el ámbito territorial, con la creación de un Consejo Territorial como instrumento de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, con participación de la Federación Española de Municipios y Provincias.

El capítulo I de este título, sobre derecho de las víctimas a la verdad, abre con una referencia al fomento del conocimiento científico imprescindible para el desarrollo

e-DICTVM

de la memoria democrática, y en particular la importancia de promover la existencia de una ciencia histórica libre y metodológicamente fundada que posibilite que los contemporáneos formemos nuestra propia visión del mundo a partir de la valoración de experiencias ajenas, contribuyendo con ello no solo a formar el propio juicio sino un espacio para la formación de una conciencia histórica colectiva. En este sentido, como el Tribunal Constitucional ha puesto de manifiesto (en particular en la sentencia 43/2004, de 23 de marzo) la libertad científica –en lo que ahora interesa, el debate histórico– disfruta en nuestra Constitución de una protección acrecida respecto de la que opera para las libertades de expresión e información, al referirse siempre a hechos del pasado y protagonizados por individuos cuya personalidad, en el sentido constitucional del término, se ha ido diluyendo necesariamente como consecuencia del paso del tiempo y no puede oponerse, por tanto, como límite a la libertad científica con el mismo alcance e intensidad con el que se opone la dignidad de los vivos al ejercicio de las libertades de expresión e información de sus coetáneos. Por todo ello, como se establece en el fundamento jurídico 5.º de la STC 43/2004, la investigación sobre hechos protagonizados en el pasado por personas fallecidas debe prevalecer, en su difusión pública, sobre el derecho al honor de tales personas cuando efectivamente se ajuste a los usos y métodos característicos de la ciencia historiográfica.

La sección 1.ª de este capítulo I, que incluye medidas ya contenidas en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, como el mapa de fosas, protocolo de exhumaciones y régimen de autorizaciones, recoge las recomendaciones de distintos organismos internacionales en materia de derechos humanos al establecer, de manera expresa, que la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra y la Dictadura corresponderá a la Administración General

del Estado, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas relacionadas con dicha actividad, reforzando la colaboración entre las mismas, y liderando así una acción de dignificación colectiva de nuestro país, que no puede tolerar los enterramientos indignos para ninguna persona. Asimismo, se crea el Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura. De esta manera, se asume como política de Estado la legítima demanda de la ciudadanía que ignoran el paradero de sus familiares, la mayoría en fosas comunes, para que puedan darles digna sepultura, poniendo fin a la existencia de miles de desaparecidos en España, que revictimiza a sus familias.

La sección 2.ª de este capítulo I se dedica a los archivos y documentos, verdadera memoria escrita del Estado, regulando el acceso a los fondos y archivos públicos y privados y la creación de un censo de fondos documentales para la Memoria Democrática, así como una mención especial como lugar de Memoria Democrática al Centro Documental de la Memoria Histórica de Salamanca, teniendo en consideración los criterios de las políticas archivísticas en defensa de los derechos humanos elaborados por la Unesco y el Consejo Internacional de Archivos. En este sentido, y por lo que se refiere al plazo de un año previsto en la disposición final sexta para que se modifique 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 referidos al período comprendido entre el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la Guerra y la Dictadura franquista hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, no deben dejar de reconocerse los significativos avances que se han producido en estos últimos dos años a través de las resoluciones ministeriales de 20 de septiembre de 2018, de 30 de enero de 2019, y de 22 de julio de 2020. Entendiendo

e-DICTVM

que dicha Ley ya carece de efectos retroactivos, estas resoluciones se han aplicado en los archivos históricos dependientes del Ministerio de Defensa para autorizar el acceso público a una gran cantidad de fondos sobre la guerra y la Dictadura, incluso los señalados con marcas de reserva o confidencialidad, siempre que los documentos correspondientes fueran anteriores al 26 de abril de 1968, fecha de entrada en vigor de la Ley de Secretos Oficiales. En cuanto al acceso, que será libre, gratuito y universal, una disposición final dispone que no será de aplicación para los casos previstos en esta ley lo dispuesto en el apartado c) del artículo 57.1 de la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

El capítulo II regula el derecho a la justicia, que habrá de ser garantizado a través de investigaciones públicas que esclarezcan las violaciones de derechos humanos producidas durante la guerra y la Dictadura. En este sentido, se crea el Fiscal de Sala para la investigación de los hechos que constituyan violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. A este Fiscal se le atribuirán 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. Se introducen para ello las modificaciones oportunas, a través de la disposición final primera, en la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Finalmente, completando este ámbito de la tutela judicial procede destacar que la disposición final tercera, mediante la modificación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria, reintroduce la figura del entonces llamado expediente de informaciones de perpetua memoria, que ya formó parte de nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 hasta la

reforma de la jurisdicción voluntaria en 2015, como una vía que permite la obtención de una declaración sobre los hechos sucedidos y posibilita la identificación y exhumación de víctimas de la Guerra y la Dictadura y, a través de ella, la digna sepultura de las víctimas.

El capítulo III se refiere a la reparación. Junto a las medidas que se han venido desplegando desde la Transición, y que permanecen en el ordenamiento jurídico, se incorporan actuaciones específicas que se refieren a los bienes expoliados durante la Guerra y la Dictadura, mediante la realización de una auditoría y, en consecuencia, la implementación de las posibles vías de reconocimiento a los afectados. Específicamente, la disposición final séptima dispone de un plazo para la restitución a personas naturales o jurídicas de carácter privado, de documentos, fondos documentales y otros efectos.

Además, la disposición adicional decimoquinta dispone la designación de una comisión técnica que estudie el conjunto de medidas de reparación de carácter económico dirigidas a las víctimas de la Guerra y la Dictadura, reconocidas tanto en la normativa estatal como en la autonómica, y efectúe recomendaciones sobre el grado de cobertura alcanzado y déficits subsanables.

Desde un punto de vista particular, y por su carácter simbólico, la disposición adicional novena prevé la restitución de bienes incautados a las fuerzas políticas durante la Dictadura cuando lo fueron en el extranjero como consecuencia de procesos judiciales o administrativos. Asimismo, se recoge el reconocimiento y reparación de las víctimas que realizaron trabajos forzados durante la Guerra y la Dictadura, entendiéndose por tales, de acuerdo con el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, de 28 de junio de 1930, todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. Por

e-DICTVM

último, como medida reparadora de las personas que sufrieron el exilio, se dispone en la disposición adicional octava una regla para la adquisición de la nacionalidad española para nacidos fuera de España de padres o madres, abuelas o abuelos, exiliados por razones políticas, ideológicas o de creencia, en la que se da cabida asimismo, en coherencia con los objetivos de esta ley, a los hijos e hijas nacidos en el exterior de mujeres españolas que perdieron su nacionalidad por casarse con extranjeros, antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, así como los hijos e hijas mayores de edad de aquellos españoles a quienes les fue reconocida su nacionalidad de origen en virtud del derecho de opción de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley o en la disposición adicional séptima de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

El capítulo IV se refiere al deber de memoria democrática, como garantía de no repetición, en torno a cuatro secciones. La sección 1.ª contiene las medidas precisas sobre los símbolos públicos, que deben tener como finalidad el encuentro de los ciudadanos en paz y democracia y nunca una expresión ofensiva o de agravio. El fomento de la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles y españolas en torno a los principios, valores y libertades constitucionales, y la necesaria supresión de elementos de división entre la ciudadanía, son objeto de esta ley. La incompatibilidad de la democracia española con la exaltación del alzamiento militar o el régimen dictatorial hace necesario introducir las medidas que eviten situaciones de cualquier naturaleza o actos de enaltecimiento de estos o sus dirigentes. En el marco de una cultura de derechos humanos, la exaltación, enaltecimiento o apología de los perpetradores de crímenes de lesa humanidad, condenados por el informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de fecha 17 de marzo de 2006, supone en todo caso un evidente menosprecio o humillación de las víctimas o

de sus familiares, que es obligado combatir en respeto y preservación de su dignidad, como un ejercicio necesario de recordarlas y honrarlas. Con el mismo objetivo, la sección 2.ª se ocupa de la revocación de distinciones, nombramientos, títulos y honores institucionales, de condecoraciones y recompensas que hayan sido concedidos o supongan la exaltación de la Guerra y la Dictadura, disponiendo expresamente la supresión de determinados títulos nobiliarios.

La sección 3.ª de este capítulo recoge, con una finalidad pedagógica de fomento de los valores democráticos y de convivencia, distintas medidas relacionadas con los diferentes ámbitos educativos y de formación del profesorado, la investigación, divulgación y otras formas de sensibilización, con el objetivo común de fomentar, promover y garantizar en la ciudadanía el conocimiento de la historia democrática española y la lucha por los valores y libertades democráticas, incluidas acciones dirigidas a la necesaria capacitación en materia de derechos humanos y memoria democrática de empleadas y empleados públicos. Singularmente, la disposición adicional decimotercera contempla la adopción de acciones para garantizar el conocimiento, difusión y promoción de la historia de la democracia en España a través de la preservación de los archivos de las Presidencias del Gobierno democráticas.

La sección 4.ª regula los lugares de memoria democrática, que tendrán una función conmemorativa y didáctica, para los que se crea un inventario como instrumento de publicidad y conocimiento de estos. En cuanto al Valle de los Caídos, además de modificar su denominación como Valle de Cuelgamuros y mantener las normas ya recogidas en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que permitieron la salida de los restos del dictador Francisco Franco del mausoleo, se enfatiza su resignificación como lugar de memoria democrática con una finalidad pedagógica y se reconoce el

e-DICTVM

derecho de los familiares a recuperar los restos de sus ascendientes. Finalmente, se declara extinguida la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, disponiendo que se establezca por real decreto el nuevo marco jurídico aplicable. Asimismo, las disposiciones adicionales decimoséptima y decimioctava recogen en particular sendos supuestos de carácter simbólico respecto de la represión, como es el Fuerte de San Cristóbal, o su significación histórica como sede del Ministerio de Asuntos Exteriores durante las estancias veraniegas del dictador en San Sebastián, como fue el Palacio de la Cumbre. Por último, se prevé que la denominación tradicional del llamado «Panteón de Hombres Ilustres» pase a ser Panteón de España, con la finalidad de mantener el recuerdo y proyección de los representantes de la historia de la democracia española, así como de quienes 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 ciencia o la cultura en todas sus manifestaciones.

En este deber de memoria se inscribe la disposición adicional undécima como reconocimiento institucional y moral de la sociedad democrática a la justa demanda de verdad que reivindican los afectados por la polio, efectos tardíos de la polio y post-polio, que sufrieron las consecuencias de decisiones, carentes de cualquier mecanismo de transparencia o control social y democrático, de un régimen dictatorial que tenía el deber legal de actuación y las competencias necesarias para hacer frente a la pandemia de la poliomielitis, lo que provocó el fallecimiento o maltrato de niños y niñas, familias destrozadas y arruinadas, madres con sentimientos de culpabilidad y personas sobrevivientes con graves secuelas físicas, agravadas con el tiempo, en una nueva enfermedad neurológica crónica, degenerativa y progresiva como la post-

polio, y secuelas psicológicas para el resto de su vida.

El título III, del movimiento memorialista, reconoce la labor realizada durante décadas por la sociedad civil en la defensa de la memoria democrática y la dignidad de las víctimas, disponiendo la creación de un registro de entidades memorialistas. Por otra parte, se crea un Consejo de Memoria Democrática como órgano consultivo y de participación de dichas entidades, contemplando la constitución en su seno de una comisión que contribuya al esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos durante la Guerra y la Dictadura. Asimismo, se prevé la creación de un Centro de la Memoria Democrática con la finalidad de salvaguardar la dignidad de las víctimas y la promoción de la memoria democrática de los derechos humanos y los valores democráticos.

Finalmente, el título IV incorpora un régimen sancionador regulador de las infracciones y sanciones, en garantía del cumplimiento de lo establecido en la ley y como medio de evitar la humillación que pudiera sentir cualquier víctima de la guerra o la Dictadura, así como defender la dignidad de los principios y valores constitucionales en el espacio público.

La parte final tiene diecinueve disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales.

Entre las disposiciones adicionales, al margen de las ya mencionadas anteriormente, la disposición adicional primera mantiene la compatibilidad de acciones ya recogida por la Ley 52/2007, de 26 de diciembre. La segunda regula el procedimiento para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley respecto de los restos mortales que yazcan en el Valle de los Caídos. La disposición adicional tercera contiene las previsiones sobre 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

e-DICTVM

mayo, sobre creación de la Orden del Mérito del Cuerpo de la Guardia Civil. La disposición adicional cuarta establece un mandato al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para facilitar el acceso a la consulta de los libros de las actas de defunciones de los Registros Civiles.

En línea con los reiterados llamamientos de los organismos de derechos humanos que instan a hacer frente a las organizaciones que difunden discursos de incitación al odio y a la violencia en los espacios públicos, se llevan a cabo una serie de medidas. La disposición adicional quinta regula como causa de extinción de fundaciones, por no constituir fin de interés general la apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas. Las disposiciones adicionales sexta y séptima contienen, en relación con la realización por parte de asociaciones de actividades que constituyan apología del franquismo que ensalce el golpe de Estado y la dictadura o enaltezcan a sus dirigentes, con menosprecio y humillación de la dignidad de las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo, o incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las mismas, respectivamente, la revocación de la Declaración de utilidad pública así como la previsión, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, de 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 dicha circunstancia.

Por su parte, 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. La disposición adicional duodécima, por su parte, siguiendo la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2017, sobre

los aspectos de la integración de los gitanos en la Unión relacionados con los derechos fundamentales: combatir el antigitanismo, prevé la constitución de una Comisión de trabajo sobre la Memoria y la Reconciliación con el Pueblo Gitano en España; y la disposición adicional decimocuarta establece que la Conferencia Sectorial de Memoria Democrática pasará a denominarse Consejo Territorial de Memoria Democrática.

Por último, como se ha dado en otros procesos transicionales de muy diversos países, aún después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la indudable importancia que supuso para el nuevo ordenamiento jurídico democrático, pudieran persistir elementos que ocasionaran supuestos de vulneración de derechos humanos a personas por su lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos. Por ello la disposición adicional decimosexta contempla la designación de una comisión técnica que elabore un estudio sobre dichos supuestos entre la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y el 31 de diciembre de 1983, que señale posibles vías de reconocimiento a las mismas.

Las disposiciones transitorias establecen el régimen jurídico del Valle de los Caídos, hasta la determinación de la nueva institución directora, sus fines, objetivos y medios, así como el régimen transitorio aplicable al procedimiento relativo a las declaraciones de reconocimiento y reparación de personal.

La disposición derogatoria única deroga la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, dado que su regulación ha quedado, con las actualizaciones precisas, en el contenido de esta ley, y 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. En este sentido, 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, se 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 y a favor de expresos sociales. Por último, se procede a la derogación de todas las disposiciones normativas que venían rigiendo el Valle de los Caídos.

Las disposiciones finales primera y tercera incorporan las modificaciones ya mencionadas de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria. La disposición final segunda contiene una modificación de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, para introducir una previsión expresa en los procesos de liquidación del artículo 33 para el supuesto de que no exista patronato o éste no cumpla con su obligación de liquidar. Las disposiciones finales cuarta y quinta se refieren, respectivamente, a los títulos competenciales y a las habilitaciones para el desarrollo de la Ley. En este punto, resulta oportuno aclarar la relación entre la normativa estatal y la desarrollada por las comunidades autónomas. En este sentido, esta ley por un lado viene a regular la actividad del Estado dentro del ejercicio de sus competencias propias; en segundo lugar, viene a establecer una previsión de mínimos que garantiza la igualdad en el ejercicio de derechos, sin menoscabar la regulación autonómica existente en el ámbito de sus competencias; y en tercer lugar, constituye el derecho supletorio en la materia. La disposición final sexta incorpora el mandato de modificación de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales. Finalmente, la disposición final novena

contiene las previsiones sobre la entrada en vigor.

(...)

[Ver documento](#)

Ley 21/2022, de 19 de octubre, de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto

(...)

En el conjunto del Estado español, entre los años 1994 y 2008 el número de fallecimientos vinculados directamente al amianto fue de 3.943.

Durante todo el siglo XX se importaron unas 2.600.000 toneladas de amianto. El pico máximo de consumo se produjo entre los años 1970 y 1980. Unas tres cuartas partes se utilizaron para fabricación de fibrocemento para la construcción, cifra similar a la de otros países.

Se calcula en unas 2.300.000 toneladas el consumo de amianto entre los años 1960 y 1995, lo que supone un 30 % menos de consumo que en Francia.

Se ha probado científicamente que existe una relación directa ente el consumo de amianto y el mesotelioma. En estudios recientes (Chérié-Charline en 2012) se señala que en Francia actualmente se diagnostican unos 1.000 mesoteliomas de promedio al año. Por ello, se estima que, si el consumo ha sido un 30 % inferior, podríamos afirmar que estaríamos en torno a los 700 mesoteliomas de promedio por año.

Esta situación es similar a la existente en otros países de la Unión Europea, y, no obstante, a pesar de ello, España no cuenta aún con un fondo de compensación.

Si se hace una estimación del número anual de casos de patologías por amianto, entre los años 2003 y 2009 podrían haberse producido 7.154 casos a indemnizar en sus diferentes modalidades.

e-DICTVM

De estos datos se puede deducir que hasta 2023 seguiremos con un número ascendente de casos, lo que pone más en evidencia la necesidad de poner en marcha en nuestro país un fondo de compensación como los existentes en Francia, Holanda o Bélgica. A partir del 2023 se estabilizarán las cifras y se iniciará una rápida tendencia descendente. Estas son las previsiones.

El amianto actualmente ya no existe como problema preventivo. El problema radica fundamentalmente en las enfermedades derivadas de antiguas exposiciones que afloran y seguirán aflorando aún con más intensidad.

Los daños sufridos están derivando en una gran cantidad de litigios. Ello hace necesaria la creación de un fondo de compensación sin culpa.

La litigiosidad fundamental se refiere o afecta a trabajadores y trabajadoras que hayan podido estar en relación con el amianto. Y además hay que tener en cuenta los contactos fuera del ámbito laboral, dentro del ámbito familiar (por lavado de ropa en casa) o ambiental, que no regula ahora el sistema.

A diferencia de los accidentes de trabajo, en las enfermedades profesionales los daños no son instantáneos, aparecen años más tarde, y en el caso del amianto décadas más tarde, cuando muchas empresas han desaparecido. No obstante, todos los datos anteriormente señalados ponen de manifiesto que afecta a un número de trabajadores y trabajadoras suficientemente significativo como para poder justificar el establecimiento de un fondo de compensación.

Además, el principal problema es que muchas empresas donde se produjo la exposición ya han desaparecido cuando la enfermedad se manifiesta, dado que podemos estar hablando de exposiciones que se produjeron de 20 a 50 años antes. O que los trabajadores y las trabajadoras han podido prestar servicios en diferentes

empresas a lo largo de su vida laboral, lo que dificulta la identificación de la exposición concreta que generó la enfermedad. Ello supone una dificultad añadida en la identificación de las empresas responsables del pago de las indemnizaciones que pueden corresponder a los afectados y las afectadas.

Muchas de esas empresas han podido sufrir con el paso del tiempo reconversiones, escisiones, absorciones, cambios de denominación o traslado de actividades, que además pueden dificultar sobremanera la identificación del que puede ser el actual responsable de la que fuera, en su día, empleadora del trabajador, y de la actual sucesora. Ello conlleva por parte de los afectados y las afectadas o sus familiares una labor detectivesca, un enorme y dificultoso esfuerzo para identificar a la empresa responsable, que impide muchas veces reclamar, quedando el afectado sin compensación a pesar del daño sufrido en su salud. La demostración de la exposición es dificultosa por todo ello, y resulta difícil establecer la causa-efecto para el afectado/a y sus familiares.

El fondo de compensación conseguirá que aquellas familias o trabajadores y trabajadoras afectadas que tienen vedada la vía judicial, por no tener empresa a la que reclamar la indemnización, vean compensado el daño.

Otro problema añadido es la judicialización de los procesos. Las víctimas han de luchar en los juzgados, para reclamar sus derechos, con los organismos de la Seguridad Social y con las mutuas. Los trabajadores y las trabajadoras afectadas y sus familiares se ven abocados a un proceso judicial que conlleva un coste económico importante por parte de las familias, o por parte de las viudas y viudos, que, percibiendo pensiones mínimas, además han de asumir ese coste económico.

Toda esta situación (la enfermedad sufrida por el afectado o la afectada, o el proceso judicial, entre otros) conlleva también un

e-DICTVM

coste emocional para las familias y los afectados y las afectadas.

(...)

[Ver documento](#)

Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género de La Rioja

(...)

La ley se compone de nueve títulos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cinco finales.

En el título I, «Disposiciones generales», se contiene la principal novedad de esta normativa y es la ampliación del concepto de víctima de violencia de género. En este sentido, la disposición riojana resulta más ambiciosa que otras disposiciones por cuanto, además de a las personas menores, incluye a otros colectivos como son las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a guarda o curatela de la mujer víctima de la violencia de género, que sean víctimas de dicha situación.

Dentro del concepto de violencia de género se incluye la denominada violencia vicaria, ejercida por el padre, o por el hombre con el que la madre mantiene o ha mantenido una relación afectiva de pareja, con o sin convivencia, con el fin de infligir a la madre un maltrato psicológico o emocional. Y, finalmente, encontramos una cláusula abierta que recoge las previsiones legislativas internacionales, estatales y autonómicas.

Es igualmente novedosa la precisión del amplio catálogo de las formas y manifestaciones de violencia, donde se profundiza en el concepto de violencia de género. Todo ello deriva de los postulados de las nuevas ciencias jurídico-sociales, que exigen un enfoque integral e interdisciplinar en el tratamiento de la violencia de género.

En cuanto a la acreditación de la situación de la violencia de género, será

imprescindible un informe elaborado por profesionales de los servicios de atención específica, servicios sociales o sanitarios. El procedimiento para hacer efectivo lo establecido en el apartado anterior se determinará mediante protocolos de carácter obligatorio.

En el título II, «Prevención, formación y sensibilización», se establecen medidas de prevención, formación y sensibilización orientadas a fomentar un cambio de actitud en la sociedad, favoreciendo la igualdad de mujeres y hombres, rompiendo estereotipos y comportamientos sexistas o discriminatorios hacia la mujer que fomentan y favorecen la violencia de género.

El título III se refiere a la detección y atención de la violencia contra las mujeres, para lo cual la Administración pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja desarrollará las acciones necesarias para detectar e identificar situaciones de riesgo o existencia de violencia contra las mujeres. El Gobierno de La Rioja deberá elaborar, en colaboración con las entidades locales, protocolos específicos de detección, actuación y derivación.

En el título IV se contienen los recursos y servicios específicos de atención y recuperación. La presente ley trata de garantizar la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género a todos los niveles, materializando los compromisos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género que asume la Administración autonómica.

El título V recoge una serie de medidas dedicadas al fomento de la inserción laboral, económica y el acceso a la vivienda.

El título VI establece medidas de apoyo a la asistencia jurídica, al acceso a la justicia, así como a la protección policial por los cuerpos de policía local de los ayuntamientos de La Rioja.

Los títulos VII y VIII regulan, respectivamente, la reparación y la

e-DICTVM

investigación, y, finalmente, el título IX contiene las garantías en la aplicación de la presente ley.

En el apartado dispositivo posterior al articulado, cabe destacar la disposición transitoria primera sobre la vigencia de los protocolos aprobados con anterioridad a esta ley y su vigencia hasta que no se sustituyan por nuevos protocolos conforme a la nueva ley.

Por último, de conformidad con el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta ley se ha elaborado bajo los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En consecuencia, se dicta por razones de interés general, conteniendo la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico y contribuyendo a generar un marco normativo acorde con los importantes fines que persigue; la igualdad efectiva, la no discriminación por razón de género y la erradicación de la violencia de los hombres contra las mujeres.

(...)

[Ver documento](#)

Ley 3/2022, de 13 de junio, de Economía Social de Canarias

(...)

La ley consta de cuatro capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

El capítulo I lo forman cinco artículos. Los artículos 1 y 2 establecen el objeto y finalidad de la ley, configurando un marco jurídico común para el conjunto de las entidades que conforman el sector de la economía social; dando cumplimiento a lo anterior, el artículo 3 versa sobre el concepto que reúne los principios y valores de la economía social y la metodología

específica de los sistemas contables nacionales actuales (SCN 2008 y SEC 2010) en un solo concepto, para que los diferentes agentes de la economía social puedan discernirse de manera homogénea, armonizada y consensuada. Por su parte, el artículo 4 delimita el ámbito de aplicación de la ley al conjunto de entidades de economía social cuyo domicilio social radique en la Comunidad Autónoma de Canarias con su centro efectivo de administración y dirección o su principal establecimiento o explotación, optando claramente por el aspecto concreto de estabilidad y localización en el territorio de la comunidad autónoma, garantizado por medios de financiación regionales. El artículo 5 detalla los principios orientadores y comunes a todas las entidades de la economía social.

El capítulo II queda integrado por cuatro artículos. Los artículos 6 y 7, sin carácter exhaustivo, lo que hacen es presumir que el catálogo podrá incorporar nuevos tipos de entidades, estableciendo un listado de entidades de la Economía Social de Canarias y que debe relacionarse necesariamente con el artículo 4 (capítulo I) que delimita el ámbito de aplicación de esta ley. Además, se tienen en cuenta las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, comúnmente denominados «empresas sociales» y que tal y como dice el Informe del parlamentario europeo Jiri Mastalka a la Comisión Europea sobre el Estatuto de las empresas sociales y solidarias del 23 de octubre del 2017 [2016/2237 (INL)]: existe una tendencia en las legislaciones nacionales a ampliar el ámbito de actividades que pueden desarrollar las empresas sociales, siempre que sean de interés general o utilidad social y cita como ejemplo la provisión de servicios comunitarios educacionales, culturales, etc.

El artículo 8 regula la pérdida de la condición de entidad de economía social.

El artículo 9 regula los aspectos de organización y representación de las

e-DICTVM

entidades de la economía social, atendiendo a la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, además de prestar atención a las particularidades de nuestra propia regulación, estableciendo la obligatoriedad de que desde el Gobierno de Canarias se impulse y promueva la creación de entidades de integración del sector.

El capítulo III lo forman cinco artículos. El artículo 10 recoge la competencia expresa de la Comunidad Autónoma de Canarias en el fomento y la ordenación del sector de la economía social, con la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades de la economía social y de sus organizaciones representativas, llevando a cabo una política de fomento y ordenación de la economía social que tendrá entre sus objetivos, además de los previstos en la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, los especificados y cualquier otro, *numerus apertus*, que atienda a los valores y principios de la economía social y a las especificidades de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia.

Por su parte, el artículo 11, en relación a la planificación y ejecución de las actividades de fomento y ordenación, la consejería competente en materia de economía social asume una función emprendedora de la política interna, liderando las iniciativas políticas en el seno de las autoridades públicas; y, tal y como señala el Comité Económico y Social, una política de economía social nacional, europea o regional tiene un objetivo de largo alcance (...) debe concebirse de manera integral y basarse en tres ejes: transversal (*mainstreaming*), colaborativo (*partnership*) y estratégico (*strategic*).

Resulta necesario contar con la implicación de un intermediario independiente e influyente en la economía social (organización, entidad...) que favorece la eficacia y su aceptación por parte de los sectores y beneficiarios, así como la visibilidad de las medidas políticas que se apliquen.

Así, con el artículo 12 se garantiza la promoción de nuevas iniciativas de economía social mediante la creación de nuevas entidades o mediante la ampliación de actividades de las existentes, además de fomentar instrumentos financieros específicos que contribuyan a su lanzamiento e inicio de actividades y mantenimiento de las iniciativas de economía social ya existentes.

El artículo 13 incorpora el impulso y fomento de la responsabilidad social empresarial en las entidades de la economía social de Canarias con la implantación efectiva de planes que refuercen la responsabilidad social empresarial de igualdad y conciliación en las entidades de economía social.

La ley, en el artículo 14, establece que la política de economía social debe dar respuesta a estrategias coordinadas y con un marco de actuación amplio, no siendo aceptable quedar limitada a simples instrumentos o mecanismos de actuación aislados.

Los cinco preceptos que integran el capítulo IV crean la Comisión de la Economía Social de Canarias como órgano consultivo y asesor para las actividades relacionadas con la economía social, especialmente en el ámbito de la promoción, ordenación y difusión de la economía social, quedando integrado en la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de la consejería competente en materia de economía social, sin participar en su estructura jerárquica. Con relación a sus funciones se hace una mención especial a la integración y coordinación de la promoción de la economía social con las demás políticas públicas, en especial con las dirigidas a la creación de empleo, el fomento del emprendimiento y el desarrollo local y rural.

La disposición adicional primera regula la información estadística sobre las entidades de la economía social; la segunda se refiere a la elaboración de una Estrategia canaria y

la tercera a la creación de un distintivo que sirva como fomento de la Responsabilidad Social Empresarial y Sostenibilidad.

Por su parte, la disposición derogatoria única deroga las disposiciones que se opongán a lo previsto en la ley.

Por último, en las disposiciones finales se regula la habilitación normativa y la entrada en vigor de la presente ley

(...)

[Ver documento](#)

Real Decreto 885/2022, de 18 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, para el impulso de los planes de pensiones de empleo

(...)

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el Consejo de Ministros del 27 de abril de 2021 y presentado ante la Comisión Europea en el marco de la iniciativa Next Generation EU, para la recuperación de la economía, contempla entre sus líneas de acción el que se ha denominado componente 30, «Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo», cuya reforma 5 se refiere a la revisión y el impulso de los sistemas complementarios de pensiones. Dicha reforma prevé la aprobación de un nuevo marco jurídico que impulse los planes de pensiones de empleo y contemple la promoción pública de fondos de pensiones permitiendo dar cobertura a colectivos de trabajadores sin planes de empleo en sus empresas o a autónomos, así como aumentar la cobertura de los planes de pensiones de empleo acordados mediante negociación colectiva, preferentemente sectorial.

Según el calendario asumido en el citado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, esta nueva regulación debería

estar aprobada antes de la finalización del primer semestre de 2022.

Dicho hito fue cumplido en plazo con la aprobación y publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, que recoge, como nuevas figuras dentro del marco de la previsión social complementaria en España, los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos y los planes de pensiones de empleo simplificados, que se pueden adscribir a estos fondos y que cuentan con un sistema menos complejo de promoción que el vigente hasta dicho momento, orientado a facilitar la generalización de los mismos.

Precisamente, este real decreto establece el desarrollo reglamentario de la referida Ley 12/2022, de 30 de junio, para su efectiva puesta en práctica. Se trata de un desarrollo reglamentario de carácter parcial que tiene como objetivo primordial regular los elementos imprescindibles que permitan su aplicación.

Asimismo, este real decreto hace efectiva la recomendación 16.^a del informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 19 de noviembre de 2020, en la que se busca dotar de estabilidad al actual modelo de previsión social complementaria, en concreto, desde el impulso del segundo pilar del modelo de pensiones, a través de planes de pensiones de empleo simplificados que se pueden integrar en los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos o en los fondos de pensiones de empleo de promoción privada, para que se generalice entre los trabajadores por cuenta propia y ajena este instrumento de ahorro privado.

e-DICTVM

Mediante esta norma, se procede a regular la organización y funcionamiento, como órgano colegiado interministerial, de la Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos con objeto de poder hacer efectiva su constitución, fijándose el procedimiento para velar por el adecuado funcionamiento y buen gobierno de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, atribuido por el artículo 55.3.g) del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, a la Comisión Promotora y de Seguimiento.

Por otra parte, se procede a regular las actuaciones preparatorias para la constitución de la Comisión de Control Especial, así como el procedimiento de designación y renovación de sus miembros, y se detalla su régimen de constitución y funcionamiento.

En cumplimiento de lo establecido en el componente 30, reforma 5, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, se procede a fijar el régimen de retribuciones de las entidades gestoras de fondos de pensiones de promoción pública abiertos, por debajo del 0,30 por ciento de los activos gestionados, con lo que se hace efectiva la remisión reglamentaria establecida en el artículo 62.4 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, en virtud de la Ley 12/2022, de 30 de junio.

También se procede a fijar el régimen de retribuciones de las entidades depositarias de fondos de pensiones de promoción pública abiertos por debajo del 0,10 por ciento anual del valor de las cuentas de posición a las que deban imputarse.

Este real decreto se adecua a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, es respetuoso con los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad, puesto que su regulación resulta justificada por una razón de interés general y su alcance es el imprescindible para la consecución del objetivo perseguido anteriormente citado.

En cumplimiento del principio de seguridad jurídica, la regulación de este real decreto resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, generando un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilita su conocimiento y comprensión; concretando todos los aspectos necesarios para un adecuado desarrollo reglamentario de la Comisión Promotora y de Seguimiento de los fondos de pensiones de empleo de promoción pública abiertos, la Comisión de Control Especial y las retribuciones de las entidades gestoras y depositarias de fondos de pensiones de empleo de promoción pública, entre otros extremos, evitando dudas interpretativas.

Asimismo, se encuentra acreditado el principio de eficiencia dado que la iniciativa normativa no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionaliza, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

En aplicación del principio de transparencia, se define claramente el objetivo del real decreto y se justifica en esta parte expositiva. Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se ha sometido al trámite de audiencia e información pública mediante la publicación en el portal web del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y se ha remitido en audiencia directa a los agentes sociales.

Esta norma ha sido informada por la Junta Consultiva de Seguros y Fondos de Pensiones y por los Ministerios de Trabajo y Economía Social, para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Hacienda

e-DICTVM

y Función Pública, al designar estos Ministerios a los miembros que conforman la Comisión Promotora y de Seguimiento, creada en virtud del artículo 55 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Este real decreto se dicta en el ejercicio de las facultades de desarrollo atribuidas al Gobierno por los artículos 55, 58, 62 y 64 del texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

(...)

[Ver documento](#)
