

*Políticas públicas de reparación  
en España. La ley 52/2007 sobre  
memoria histórica en relación  
a la identificación y localización  
de las víctimas desaparecidas durante  
la Guerra Civil y la dictadura.*

María José Turrión García

Cuerpo Facultativo de Archivos del Estado

Fecha de aceptación definitiva: 11 de junio de 2013

**Resumen:** El presente trabajo se propone identificar, o al menos nombrar, las principales políticas públicas españolas desde la muerte de Franco, encaminadas a la reparación de las víctimas de la Guerra Civil española (1936-1939), el exilio y la dictadura que siguió al conflicto bélico. Nuestro objetivo es el análisis de la *ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*, y ya dentro de ella, poner foco en el apartado de las políticas encaminadas a las actividades de identificación y localización de personas desaparecidas de manera violenta durante la Guerra Civil y la represión posterior, cuyo paradero haya sido desconocido durante toda la dictadura, realizando una valoración de la política y su grado de cumplimiento.

**Palabras clave:** Guerra Civil, dictadura franquista, políticas públicas, memoria histórica, fosas del franquismo.

**Abstract:** In this paper we will try to identify, or at least name, the main Spanish public policy since the death of Franco aimed to the reparation of the victims from the Spanish Civil War, 1936-1939, the exile and the dictatorship that followed the war. Our goal is to analyze the so-called Law of Historical Memory, and already inside of it, to focus on the section of policies aimed to identify and locate missing people who disappeared violently during the Civil War and the subsequent repression, whose whereabouts have been unknown throughout the dictatorship, making an assessment of the policy and the level of compliance.

**Key words:** Spanish Civil War, 1936-1939; Franco dictatorship; public policy; historical memory; graves of Franco.

### *Normativa reparadora, 1975-2007<sup>1</sup>*

Tras el golpe de Estado que llevó a cabo una parte de las fuerzas armadas en España, se produjo una sucesiva violencia que llevó a fusilamientos, desapariciones forzadas, persecuciones de carácter político, social, racial y religioso que no terminaron con la Guerra Civil provocada por la sublevación. A lo largo del nuevo Estado dictatorial, orden legal constituido, se produjo una violación de los derechos humanos establecidos y vigentes en el orden internacional. Las libertades conseguidas por la Segunda República fueron sustituidas por una violencia física, psíquica y jurídica sobre el ciudadano español.

Desde 1975, año de la muerte de Franco, hasta la actualidad, se han aprobado ciento cuarenta y cinco normas estatales, relacionadas con la reparación de víctimas de la Guerra Civil y la dictadura. A ellas habría que sumar la legislación específica de comunidades autónomas que, como Andalucía, Aragón, País Vasco o Cataluña han desarrollado su propia normativa. Algunas tocan de manera muy tangencial el tema de la reparación, en lo que atañe a las víctimas de la dictadura y la Guerra Civil, sin embargo otras, van dirigidas plenamente a ellas.

Una vez muerto el dictador, desde que España transitara hacia estructuras propias de países democráticos, es un permanente goteo la creación de disposiciones encaminadas a la reparación y que se suceden en un amplio abanico cronológico, por lo que se hace necesario profundizar en líneas de investigación, que analicen y evalúen el grado de pertinencia y cumplimiento de estas, así como su adecuación entre teoría y práctica y la propia vigencia de las mismas<sup>2</sup>. Desde la primera, el *Decreto 2940/1975, de 25 de noviembre, por el que se concede indulto general con motivo de la proclamación de Su Majestad Don Juan Carlos de Borbón como Rey de España*<sup>3</sup>, hasta la última, la *ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura*<sup>4</sup>, más conocida en España como “ley de memoria histórica”, se han intercalado numerosas órdenes, decretos, reales-decretos, leyes, acuerdos, etc. que transforman las estructuras jurídicas, políticas, sociales, económicas y sindicales del

<sup>1</sup> *Recopilación de normativa sobre Memoria Histórica, Ministerio de Justicia, Oficina de Víctimas de la Guerra Civil y la dictadura*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2010.

<sup>2</sup> Para las políticas públicas de memoria en España, es imprescindible el libro de Paloma Aguilar, quién realiza una completa síntesis y un análisis que hasta la fecha no hemos visto superado en otra publicación. AGUILAR, P.: *Políticas de la memoria y memoria de la política. El caso español en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 2008.

<sup>3</sup> BOE, nº 284, de 26 de noviembre de 1975.

<sup>4</sup> BOE, nº 310, de 27 de diciembre de 2007.

país, abandonando las propias de la dictadura e introduciéndonos en un nuevo régimen democrático<sup>5</sup>.

Dentro de las normas aprobadas encaminadas a tratar de reparar administrativa, económica, moral y socialmente a los que perdieron la guerra, podemos encontrar entre otras, disposiciones referidas a temas de indulto y amnistía; anulación de sanciones administrativas regidas por leyes franquistas; indemnizaciones y restitución de bienes incautados; concesión de pensiones económicas o convalidación de estudios realizados durante la Guerra Civil en zona republicana.

El *Real Decreto-ley 35/1978*, de 16 de noviembre<sup>6</sup>, convertido unos meses después en la *ley 5/1979, de 18 de septiembre, sobre reconocimiento de pensiones, asistencia médico-farmacéutica y asistencia social en favor de las viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la pasada guerra civil*, en su parte introductoria dice que, “la necesidad de superar las diferencias que dividieron a los españoles durante la pasada contienda, cualquiera que fuere el ejército en el que lucharon ha sido preocupación constante en el gobierno”. En base a ello se reconoce la necesidad de establecer igual trato a los familiares de ambos ejércitos, dado que hasta ahora solo habían tenido reconocimiento los familiares del ejército vencedor, el de Franco. A continuación vendrían las reparaciones de carácter económico para los que sufrieron lesiones y mutilaciones en la Guerra Civil; los reconocimientos de antigüedad para maestros integrados en el Cuerpo de Profesores de Educación General Básica procedentes del plan profesional de 1931 y de los cursillistas del Magisterio Nacional Primario de 1936; las leyes que regulaban la situación de los militares que intervinieron en la Guerra Civil; las pensiones a mutilados del ejército republicano; las convalidaciones de títulos obtenidos en países extranjeros por parte de exiliados políticos o emigrantes españoles y los reconocimientos, a efectos de cotización en la Seguridad Social, de los años reclusos en prisión.

La *ley 37/1984, de 22 de octubre, de reconocimiento de derechos y servicios prestados, a quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las Fuerzas Armadas, Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República*<sup>8</sup>, produjo una gran cantidad de solicitudes ante el Ministerio de Economía y Hacienda. Entre la documentación que los causantes o los familiares beneficiarios de esta ley debían aportar y entregar en el departamento ministerial para disfrutar los derechos

<sup>5</sup> La ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política, hizo posible el desmantelamiento de instituciones como el Tribunal de Orden Público (TOP), el aparato del Movimiento Nacional y la Organización Sindical y abrió el camino para el desarrollo de instituciones democráticas y la redacción de la Constitución de 27 de diciembre de 1978.

<sup>6</sup> BOE, nº 276, de 18 de noviembre de 1978.

<sup>7</sup> BOE, nº 233, de 28 de septiembre de 1979.

<sup>8</sup> BOE, nº 262, de 1 de noviembre de 1984.

establecidos en ella, estaba precisamente la acreditación de haber pertenecido al cuerpo de oficiales, suboficiales o clase indicada, papel en el que jugó un lugar importante el entonces Archivo Histórico Nacional, Sección Guerra Civil<sup>9</sup>, actual Centro Documental de la Memoria Histórica, con sede en Salamanca, pues no de todos los oficiales o suboficiales, ni de los integrantes de las fuerzas de orden público republicanas se tenía constancia en los archivos del Ministerio de Defensa.

En el archivo salmantino se conserva un fichero onomástico de casi tres millones de fichas, que los trabajadores de la Delegación Nacional de Servicios Documentales, organismo franquista, habían ido realizado desde los propios años de la Guerra Civil y a lo largo de la dictadura, con el fin de tener localizadas, para su posterior represión, a personas desafectas al régimen de Franco. Gracias a este fichero, que remitía a la documentación incautada durante la Guerra Civil en el sector republicano, se expidieron certificaciones de miles de republicanos encaminadas a obtener la pensión de la que eran objeto los beneficiarios de la ley 37/1984.

Una de las medidas reparadoras que más desapercibidas pasó para la ciudadanía en general y para los afectados en particular, fue la contemplada en la disposición 18<sup>a</sup> de la ley 4/1990, de 29 de junio de *Presupuestos Generales del Estado para 1990*<sup>10</sup>. Se aprobaba la indemnización a favor de quienes sufrieron prisión como consecuencia de los supuestos contemplados en la ley 46/1977, de 15 de octubre, de *amnistía* y afectaba a los que hubieran sufrido prisión por motivos políticos, durante la Guerra Civil o la dictadura, por un espacio de tiempo de tres o más años y “tengan cumplida la edad de 65 años en 31 de diciembre de 1990”. El hecho de que aparezca en los presupuestos generales y no dentro de una política clara de reparación llevó también, a que no se diera la publicidad necesaria en este campo, y que fuera desconocida entre el colectivo afectado, por lo que muchos de ellos murieron sin tener conocimiento de la misma o, se enteraron cuando el plazo de presentación de solicitud para la indemnización, previsto para el 31 de diciembre de 1990, había finalizado.

<sup>9</sup> Para conocer la historia del entonces Archivo Histórico Nacional, Sección Guerra Civil, y de la procedencia de sus fondos y colecciones, es imprescindible la lectura del artículo que realiza Antonio González Quintana, director desde 1986 a 1994, de la sección Guerra Civil del Archivo Histórico Nacional. Se puede consultar en: GONZÁLEZ QUINTANA, A.: “Fuentes para el estudio de la represión franquista en el Archivo Histórico Nacional, Sección Guerra Civil”, *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie V, Historia Contemporánea, nº 7 (1994), pp. 479-508.

Además del archivo, también se puede ver una historia de la Biblioteca del Archivo, en TURRIÓN GARCÍA, M. J.: “La Biblioteca de la Sección Guerra Civil del Archivo Histórico Nacional (Salamanca)”, *Boletín ANABAD Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas*, Tomo 47, nº 2 (abril-junio, 1997), pp. 89-113.

<sup>10</sup> BOE, nº 156, de 30 de junio de 1990.

De manera general podemos decir que, la tramitación para la obtención de una reparación económica, indemnización o pensión, la llevó a cabo a título personal el causante, personalmente o a través de una agencia de tramitación, cuyos costes corrían por parte del beneficiario de la normativa. También se movilizaron, en la gestión de las solicitudes, algunas asociaciones como la Asociación Geureak y algunos partidos políticos a nivel local<sup>11</sup>.

La legislación reparadora, afecta también a los integrantes de las Brigadas Internacionales que lucharon en la zona republicana. Fueron muchos los brigadistas que desde diferentes países vinieron a unirse al Ejército republicano, un número considerable murió en suelo español y nunca más regresó a su país. A los que sí lo hicieron, el gobierno español en 1996, les dio la oportunidad de acceder a la nacionalidad española, previa renuncia de la suya de origen<sup>12</sup>. Renuncia de la que se exime con posterioridad, como queda dispuesto en el artículo 18, de la ley 52/2007, y cuyos requisitos y procedimientos quedan regulados por real decreto 1792/2008, de 3 de noviembre de 2008.

Las políticas reparadoras en los primeros años de la transición a la democracia, afectaron también a partidos políticos y sindicatos, a quienes se restituyó o compensó de los bienes o derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período de la Guerra Civil<sup>13</sup>. El legislador atendió y concedió prestaciones económicas, a los que tuvieron que marchar fuera de España durante la Guerra Civil siendo menores de edad<sup>14</sup>.

No solamente se legisló a favor de las víctimas de manera directa. En el año 2004 el gobierno aprueba la creación de una comisión interministerial encargada del estudio de la situación en la que se encontraban las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo<sup>15</sup>.

De todas estas normas, la que ha planteado un mayor grado de conflictividad en el sistema político y social español ha sido la ley 46/1977, de 15 de octubre

<sup>11</sup> PUCHE-GIL, J.: “Las reparaciones económicas de la democracia por privación de libertad durante la dictadura franquista: otra fuente para investigar la represión de Estado del franquismo”, *HAO*, nº 31 (primavera, 2013), pp. 79-92, publicación en línea [consultada en enero de 2014].

<sup>12</sup> Real Decreto 39/1996, de 19 de enero, sobre concesión de la nacionalidad española a los combatientes de las Brigadas Internacionales en la guerra civil española. BOE, nº 56 de 5 de marzo de 1996.

<sup>13</sup> Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939. BOE, nº 300 de 16 de diciembre de 1998.

<sup>14</sup> Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional. BOE nº 68, de 21 de marzo de 2005.

<sup>15</sup> Real Decreto 1891/2004, de 10 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del franquismo. BOE, nº 227, de 20 de septiembre de 2004.

de amnistía<sup>16</sup> que, según diferentes miembros de asociaciones de derechos humanos, de memoria histórica y organizaciones políticas, llevaría al gobierno de España a no atender las recomendaciones comprendidas en los distintos pactos internacionales firmados, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas o la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles inhumanos o Degradantes. El hecho de que sean recomendaciones y no imposiciones habría permitido a los diferentes gobiernos españoles eludir cuestiones que afectan a los crímenes realizados durante la Guerra Civil española y la dictadura.

Lo cierto es que, consensuada esa ley de amnistía por las diferentes fuerzas políticas que constituían el panorama parlamentario, se optó por elaborar una ley paraguas de amnistía, que beneficiase por igual a las víctimas del franquismo y a los verdugos<sup>17</sup>. Hoy en día es una ley ampliamente cuestionada, fundamentalmente por los nietos de las víctimas, que se ven afectados de manera directa en su reparación y también por algunas corrientes sociales e historiográficas<sup>18</sup> que analizan la transición en España hacia la democracia y plantean caminos entonces no explorados como el de la justicia.

Desde algunos sectores sociales, foros de memoria fundamentalmente, se viene solicitando que sea derogada dicha ley, por entrar en conflicto con los acuerdos firmados de carácter internacional, en los que se refleja la imprescriptibilidad de hechos que afectan a los derechos humanos, como la tortura o la desaparición forzada, debiendo además las víctimas estar sujetas a derecho de indemnización.

Otra de las leyes reparadoras que originó controversia a nivel político y social es la *ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica*<sup>19</sup>, dando lugar entre otras manifestaciones en contra, a un recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Castilla y León<sup>20</sup> el 12 de diciembre de 2005, contra algunos artículos y disposiciones de la ley, y cuya

<sup>16</sup> BOE, nº 248 de 17 de octubre de 1977.

<sup>17</sup> JULIÁ, S.: "Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición", *Claves de Razón Práctica*, nº 129, (2003), pp. 14-25 y JULIÁ, S.: *Elogio de Historia en tiempo de memoria*. Madrid, Fundación Alfonso Martín Escudero; Marcial Pons, 2011.

<sup>18</sup> Sobre el debate en torno al olvido y al silencio señalamos por un lado las posturas historiográficas de Santos Juliá y Julián Casanova que defienden que no se olvidó el pasado sino que éste no fue objeto de debate público y por otro las de Francisco Espinosa y Francisco Montero, que hablan del olvido voluntario del pasado en la Transición.

<sup>19</sup> BOE, nº 276, de 18 de noviembre de 2005.

<sup>20</sup> Recurso de inconstitucionalidad número 9007-2005, en relación con la ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalidad de Cataluña de los documentos incautados con motivos de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de Creación del Centro Documental de la Memoria Histórica. BOE, nº 25, de 30 de enero de 2006.

sentencia se produjo a principios del año 2013, siendo el resultado del fallo, la desestimación de dicho recurso<sup>21</sup>. La Junta de Castilla y León argumentaba en él, que la devolución de la documentación a la Generalidad de Cataluña, ponía en peligro la integridad del Archivo como garante del patrimonio documental, así como la función social del mismo. Además ponía de manifiesto la discriminación de trato con otras comunidades autónomas. La sentencia del Tribunal Constitucional recoge que, aunque pueda legítimamente discreparse de la ley, no puede tacharse de arbitraria pues persigue un fin razonable y con fundamento, no resultando pues ni arbitraria ni irracional: “La protección del interés de los propietarios originarios o de sus sucesores de recuperar lo que en su día les fue incautado, que se promueve con la restitución legalmente prevista, constituye un interés constitucionalmente legítimo, y, por tanto, se puede considerar por el legislador que resulta preeminente, en su caso, frente a otros intereses concurrentes de acuerdo con el margen de apreciación que le corresponde”. La sentencia también habla sobre la documentación remitida a Cataluña que no fuera restituida a sus legítimos propietarios: “Si la transferencia de los documentos se produce a los efectos de ser restituidos, y esta restitución no se puede producir, por no haberse podido acreditar la titularidad de los mismos, tales documentos siguen integrando un archivo de titularidad estatal”.

En el año 2005 comenzaron también las subvenciones del Ministerio de la Presidencia encaminadas a estudios y actividades relacionados con la memoria histórica<sup>22</sup>. Estas subvenciones de manera ininterrumpida fueron convocadas del año 2005 al año 2011 inclusive. El resultado de los estudios y testimonios de actos encaminados a desarrollar la memoria de las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura era entregado al Ministerio de la Presidencia, quién a su vez remitía los trabajos al Ministerio de Cultura para su custodia y conservación en el Centro Documental de la Memoria Histórica<sup>23</sup>.

Con motivo del 75º aniversario de la proclamación de la Segunda República, se quiso rendir homenaje a todos los que fueron víctimas de la Guerra Civil y la dictadura, y también a los que con su determinación en defender los derechos fundamentales, las libertades públicas y valores de reconciliación entre los españoles, hicieron posible el régimen democrático instaurado en 1978 con la aprobación de la Constitución española de ese año. Para ello, se proclamó el año 2006

<sup>21</sup> Sentencia 20/2013 de 31 de enero de 2013. BOE, nº 49 de 26 de febrero de 2013.

<sup>22</sup> Orden Pre 3945/2005, de 16 de diciembre de 2005, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo. BOE, nº 301 de 17 de diciembre de 2005.

<sup>23</sup> TURRIÓN GARCÍA, M. J.: “El papel de los archivos en la memoria. El Centro Documental de la Memoria Histórica”, *Patrimonio Cultural de España: conservar o destruir. La ley de la Memoria Histórica*, nº 1, (2009), pp. 156-172.

como el Año de la Memoria Histórica<sup>24</sup>, motivo por el que se puso en circulación una serie de sellos de correos denominada “2006 Año de la Memoria Histórica 2006”. Se señala el párrafo “a los que con su determinación en defender los derechos fundamentales, las libertades públicas y valores de reconciliación...” donde se destaca la idea, de que no hubo olvido, sino determinación en la manera de hacer las cosas en pro de una convivencia democrática.

Un hito importante en relación a la memoria histórica se produce con la aprobación de la *ley 52/2007, de 26 de diciembre de 2007, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra civil y la dictadura*<sup>25</sup>, más conocida como ley de la memoria histórica.

***Ley 52/2007, de 26 de diciembre de 2007, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura***

Al igual que con todos los temas relacionados con la memoria histórica, la *ley 52/2007* provocó en España y en los meses posteriores a su promulgación, intensos debates en los medios de comunicación, en la ciudadanía, en las asociaciones de memoria histórica, en los colectivos profesionales de archivos<sup>26</sup> y también en círculos políticos. Fueron dos las corrientes de opinión que se enfrentaron. Por un lado, los que se oponían a la recuperación de la memoria histórica, aquellos que pensaban que la ley no venía sino a abrir viejas heridas y por otro los partidarios de promover la recuperación de la memoria, quienes la acogían con gran esperanza, considerando que era un punto y aparte en el desarrollo de sistemas de memoria y reparación y también un punto de partida, sobre todo en la identificación y localización de fosas de la Guerra Civil<sup>27</sup>. Ciertamente también que, dentro del grupo favorable a la memoria histórica, un amplio sector pensó que era una ley ambigua y que no iba todo lo lejos que debería haber ido.

También el hemiciclo del congreso se había dividido en dos, tal vez por ello fuera tan costoso de su aprobación, no solo en el tiempo, casi año y medio después de su presentación, sino también en el contenido de la propia ley, ya que el

<sup>24</sup> Ley 24/2006, de 7 de julio de 2006, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica. BOE, nº 162 de 8 de julio de 2006.

<sup>25</sup> BOE, nº 310, de 27 de diciembre de 2007.

<sup>26</sup> GONZÁLEZ QUINTANA, A.: “La política archivística del gobierno español y la ausencia de gestión del pasado desde el comienzo de la Transición”, *Hispania Nova: Revista de Historia Contemporánea*, nº 7, (2007).

<sup>27</sup> Al hablar de fosas de la Guerra Civil nos referimos a todos aquellos cadáveres que fueron enterrados en cunetas, caminos y campos, de forma masiva o individual durante los años de la guerra y que jamás fueron identificados. Muchos, a fecha de hoy permanecen en lugares identificados o sin identificar pendientes de ser exhumados.

proyecto de ley fue modificado a lo largo de ese casi año y medio en numerosas ocasiones, sin llegar a lograr el consenso que el gobierno socialista deseaba, pues ni el Partido Popular, ni Esquerra Republicana de Catalunya, emitieron voto favorable para su aprobación.

En la exposición de motivos de esta ley se reconoce que, desde la muerte de Franco, el poder público a pesar de haber promovido medidas y reconocido derechos a favor de las personas que sufrieron las consecuencias de la Guerra Civil y de la dictadura, no había dado cumplida y definitiva respuesta a la demanda de los ciudadanos, razón por la cual se hacía imprescindible un nuevo esfuerzo legislativo que atendiera esas demandas. Está claro que no ha habido olvido, la legislación lo demuestra, pero la exposición de motivos de la ley deja claro que hay una toma de conciencia nueva al respecto, provocada quizá por la demanda social y de organismos internacionales) y que debe dar un paso hacia delante en materia de reparación.

Es importante señalar que la ley atiende o subscribe por primera vez, lo manifestado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en 2002 sobre el uso no legítimo de la violencia para imponer convicciones políticas y regímenes dictatoriales, y el informe de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que, en 2006 había realizado condena del franquismo y denunciado las graves violaciones de derechos humanos cometidas en España entre 1939 y 1975.

Con la finalidad de reconocer y ampliar los derechos de las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura, la norma pretende establecer un plan integral en el que se desarrollen aspectos relacionados con: la reparación moral y la recuperación de la memoria personal y familiar, declarando la ilegitimidad de tribunales constituidos para imponer condenas por motivos políticos, ideológicos o religiosos, en especial el Tribunal de la Represión de la Masonería y del Comunismo, el Tribunal de Orden Público, los tribunales de responsabilidades políticas y consejos de guerra, declarando así mismo ilegítimas sus condenas y sanciones. La ley da derecho a obtener una declaración de reparación y reconocimiento personal como víctima. Se amplían y mejoran prestaciones reconocidas con anterioridad, tales como pensiones de viudedad, orfandad y prestaciones por privación de libertad en prisiones o batallones disciplinarios. Se incluyen indemnizaciones a los beneficiarios de los fallecidos en defensa de las libertades y valores democráticos entre 1968 y 1977. La ley manda la retirada de escudos, insignias, placas y objetos que exalten personal o colectivamente a la dictadura y a la sublevación militar que dio origen a la Guerra Civil. Manda también la elaboración por parte del gobierno de un censo con los edificios y obras construidos por los prisioneros republicanos miembros de los batallones disciplinarios de soldados trabajadores, batallones de trabajadores y colonias penitenciarias militarizadas. El reconocimiento a los extranjeros que combatieron en las Brigadas Internacionales junto al gobierno de la

República se plasma en la concesión de la nacionalidad española a cualquiera de estos voluntarios que la solicite, esta vez sin renunciar a la suya propia. Promueve la educación y el fomento de valores democráticos, el estudio y difusión de la memoria histórica y la salvaguarda y custodia, en archivos públicos, de los documentos relacionados con estos períodos históricos. Para este fin y de conformidad con lo previsto en la ley 21/2005 de 17 de noviembre, se constituye el Centro Documental de la Memoria Histórica.

Los artículos 11, 12, 13 y 14 de la ley, están relacionados directamente con lo que se ha venido denominando las “fosas del franquismo”, los veremos con mayor atención más adelante.

En relación al desarrollo de esta ley 52/2007, el gobierno manda publicar, mediante orden de presidencia, en el *Boletín Oficial del Estado* en octubre de 2008, el acuerdo del consejo de ministros, de 31 de octubre de 2008, por el que se realiza seguimiento de las medidas adoptadas<sup>28</sup>. Este acuerdo determina tomar conocimiento de las actuaciones que se vienen llevando a cabo para el desarrollo de algunos de los artículos de la ley desde el Ministerio de Justicia, tales como posibilitar la nacionalidad española a hijos y nietos de exiliados (disposición adicional séptima) y medidas adoptadas para el acceso a los libros registro de defunciones de los registros civiles (disposición adicional octava). También el Ministerio de la Presidencia es objeto de este seguimiento, al depender de este departamento la elaboración de un protocolo de actuación científica para la realización de las exhumaciones que la ley contempla en el artículo 12.1 y también instar a los departamentos ministeriales que les corresponda la urgente redacción de los trámites necesarios para el cumplimiento de la ley.

### *La ley 52/2007 y la identificación y localización de víctimas*

Los republicanos y sus familiares, en general todos los desafectos al nuevo régimen, fueron objeto de juicios sumarísimos, incautaciones y confiscación de bienes, violaciones de la intimidad al honor y de carácter sexual, ejecuciones sumarias sin garantías judiciales, torturas, sufrieron prisión y formaron parte de batallones de trabajo, que construyeron y aportaron de manera obligada y seudoesclavizada, su fuerza física e intelectual en la construcción de carreteras, grandes edificios y reconstrucción de territorios devastados por la propia guerra.

Los familiares de muchos de los que desaparecieron, después de ser detenidos y llevados de sus casas por grupos falangistas o autoridades franquistas, no han vuelto a saber el paradero de padres, hermanos, madres y otros familiares.

Derechos humanitarios, reconocidos en el derecho internacional, a fecha de hoy continúan sin satisfacerse en su totalidad. De tal manera que el círculo vic-

<sup>28</sup> Orden Pre 3189/2008, de 31 de octubre de 2008, *BOE*, nº 269 de 7 de noviembre de 2008.

timario se va ampliando a manera de ondas concéntricas y generacionales: padres desaparecidos, hijos, nietos, multiplicándose exponencialmente la población afectada y sensibilizándose de modo creciente.

Fundamentalmente son los actores sociales y políticos los que aparecen afectados por las políticas públicas de reparación. Dentro de los primeros es de obligada mención las personas y los integrantes de las diferentes asociaciones y fundaciones de memoria que con una titularidad privada, física o jurídica, realizan desde aproximadamente el año 2000 una labor de indudable calado en la sociedad y en la política española.

La labor que comenzara Emilio Silva<sup>29</sup> en el año 2000 en busca del cuerpo de su abuelo, se vio incrementada a lo largo de los años por otros familiares en busca de los mismos intereses. Creándose la que a la postre ha sido la asociación de memoria más importante e impulsora de proyectos de búsqueda y exhumación de cadáveres, la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica. Su ejemplo y su ayuda sirvió para crear muchas de las asociaciones de memoria, forjadoras e impulsoras de políticas de memoria y difusoras de una realidad oculta durante generaciones. La ARMH, en octubre de 2012, denunciaba la retirada de fondos de ayuda económica para la exhumación de fosas en los presupuestos de 2013.

Son fundamentalmente los nietos de los que participaron en la Guerra Civil, los que demandan memoria. Quieren saber qué fue de sus abuelos y abuelas, cuál fue su trayectoria durante la Guerra Civil, y en muchos casos quieren encontrar los restos de un cuerpo enterrado en no saben qué cuneta<sup>30</sup>.

En esta labor de búsqueda y exhumación de fosas, no podemos dejar de mencionar a Francisco Etxeberria Gabilondo<sup>31</sup>, por la labor trascendental que realiza en todos estos años. Es por ello que, se le conoce como el forense de la memoria. En su haber más de una década de compromiso con la memoria, y de exhumaciones y estudio de fosas de la Guerra Civil, que han servido para devolver a nume-

<sup>29</sup> SILVA, E.: *Las fosas de Franco, crónica de un desagravio*, Madrid, Temas de Hoy, 2005. Existen exhumaciones producidas en años anteriores y más aún inmediatamente después de la muerte de Franco, sin embargo la de Emilio Silva supuso una gran trascendencia en orden a la influencia que proporciona en el resto de víctimas, en la opinión pública y en el desarrollo de políticas públicas.

<sup>30</sup> SILVA, E. et al. (coord.): *La memoria de los olvidados. Un debate sobre el silencio de la represión franquista*, Valladolid, Ámbito, 2004. ESPINOSA, F.: *Contra el olvido*, Barcelona, Crítica, 2006.

<sup>31</sup> Francisco Etxeberria Gabilondo, es profesor titular de Medicina Legal en la Universidad del País Vasco y presidente de la Sociedad de Ciencias Aranzadi y subdirector del Instituto Vasco de Criminología. Ha participado en la exhumación y estudio del cadáver del Presidente de Chile, Salvador Allende. Resulta paradójico que en opinión del profesor el movimiento social que se inaugura en el año 2000 a favor de la recuperación de la memoria histórica tuviera su origen en el acuerdo del PSOE, entonces en el poder, con la empresa alemana Volksbund, para la búsqueda e identificación de los restos de españoles que constituyeron la llamada División Azul, integrante del ejército alemán durante la II Guerra Mundial, que perdieron la vida en los territorios de la antigua Unión Soviética y de los que quedarían en cementerios y fosas, unos aproximadamente 1300 cadáveres sin identificar.

rosas familias no solo los restos de fusilados y enterrados durante la ignominiosa contienda, también la paz necesaria para los que llevaban décadas buscando sus cuerpos.

Hemos visto cómo uno de los hechos que de manera traumática afecta a los descendientes y familiares de las víctimas del Guerra Civil, y en conjunto a la sociedad española, es el desconocimiento de dónde se hallan los cuerpos de los desaparecidos, asesinados y fusilados durante la Guerra Civil y la posterior represión inmediata por parte de la dictadura. La ley pues, viene a recoger un vacío normativo y necesario en este sentido. Es por ello que manda a las administraciones públicas que dentro de sus competencias colaboren con los descendientes directos de las víctimas, facilitando las tareas que lleven a cabo en cuanto a la indagación para localizar e identificar a las personas desaparecidas de manera violenta y cuyo lugar de enterramiento se ignore. La Administración General del Estado, manda la ley, debe encargarse de aportar a través de convenios de colaboración, subvenciones dirigidas a los particulares o asociaciones cuyos fines vayan dirigidos a estos trabajos, además de elaborar ella misma los planes de trabajo necesarios. Bien es cierto que hasta el 27 de septiembre de 2011, no se publica por parte de la administración general del estado en el *Boletín Oficial del Estado, el Protocolo de Actuación en Exhumaciones de Víctimas de la Guerra Civil y la dictadura*.<sup>32</sup>

De los 22 artículos y 11 disposiciones que contiene la ley 52/2007, cuatro artículos y dos disposiciones están dedicadas a la búsqueda y desaparición de personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o la posterior represión.

#### *Artículos*

*Artículo 11.* Colaboración de las Administraciones públicas con los particulares para la localización e identificación de víctimas.

*Artículo 12.* Medidas para la identificación y localización de víctimas.

*Artículo 13.* Autorizaciones administrativas para actividades de localización e identificación.

*Artículo 14.* Acceso a los terrenos afectados por trabajos de localización e identificación.

#### *Disposiciones*

*Disposición adicional sexta.* La fundación gestora del Valle de los Caídos incluirá entre sus objetivos honrar y rehabilitar la memoria de todas las personas fallecidas a consecuencia de la Guerra Civil de 1936-1939 y de la represión política que la siguió con objeto de profundizar en el conocimiento de este período histórico y de los valores constitucionales. Así mismo, fomentará las aspiraciones de reconciliación y convivencia que hay en nuestra sociedad. Todo

<sup>32</sup> Protocolo de exhumación de fosas elaborado por la oficina para las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura del Ministerio de Justicia, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.

ello con plena sujeción a lo dispuesto en el artículo 16<sup>33</sup>.

*Disposición adicional octava.* Acceso a la consulta de los libros de actas de defunciones de los Registros Civiles.

Entre las medidas adoptadas y señaladas en el artículo 12 de la ley, está la elaboración por parte del gobierno, de un mapa de fosas que abarque todo el territorio español, señalando la ubicación de los restos de personas desaparecidas y, al que podrá tener acceso todos los ciudadanos interesados. Se señala al mismo tiempo, la especial protección que tendrán las áreas territoriales afectadas, debiendo ser preservadas por sus titulares y por los poderes públicos competentes. El procedimiento por el que los descendientes de las víctimas o sus representantes recuperen los restos encontrados en las fosas, comenzaría con la autorización de los trabajos de prospección necesarios en la identificación de los lugares y, finalizaría con la comunicación al poder público administrativo y judicial competente de los resultados. El legislador incluye en este apartado, el derecho de los familiares de fosas colectivas, a oponerse a la exhumación de los restos. En este sentido podríamos señalar el caso de una fosa en la que se suponía que se encontraban los restos de una de las personas desaparecidas más mediática (y más buscada) por su relevancia histórica y social, el poeta Federico García Lorca, fusilado según testigos junto al banderillero Juan Arcollas, el también banderillero Francisco Baladí y el maestro Dióscoro Galindo. Los familiares descendientes del poeta, en un principio se opusieron radicalmente a la exhumación de los restos, sin embargo y ante la posibilidad de que el proceso judicial iniciado por los familiares de los otros fusilados junto a García Lorca, concluyera con la búsqueda y exhumación de los restos encontrados, expresaron su deseo, por medio de un comunicado<sup>34</sup>, de que no oponiéndose a las excavaciones del lugar, en el caso de ser encontrados los restos deberían reposar de manera definitiva en la fosa donde en su día fuera enterrado, convirtiéndose así la fosa y los alrededores, Barranco de Víznar, en un lugar colectivo de memoria pública y civil. El lugar, señalado por testigos de la época, se excavó sin que se encontraran restos humanos en noviembre y diciembre de 2013. Nuevamente en noviembre de 2014, comenzó la búsqueda de los restos en el lugar conocido como cortijo Gazpacho o cortijo Pepino, a quinientos metros del Barranco de Víznar, sin que al cierre de esta publicación se conozcan los resultados.

El artículo 14 de la ley, alude a la ocupación temporal de los terrenos de titularidad pública, donde pudieran hallarse eventualmente restos de desaparecidos,

<sup>33</sup> El Artículo 16 de la ley titulado El Valle de los Caídos dice: “1. El Valle de los Caídos se regirá estrictamente por las normas aplicables con carácter general a los lugares de culto y a los cementerios públicos. 2. En ningún lugar del recinto podrán llevarse a cabo actos de naturaleza política ni exaltadores de la Guerra Civil, de sus protagonistas, o del franquismo”.

<sup>34</sup> Familiares que firmaron el comunicado: Vicente Fernández-Montesinos García, Manuel Fernández-Montesinos García, Concha Fernández-Montesinos García, Gloria García-Lorca de los Ríos, Isabel García-Lorca de los Ríos y Laura García-Lorca de los Ríos.

dado que las actividades que convergen en la localización e identificación de los mismos, se constituye en fin de utilidad pública e interés social<sup>35</sup>. En el caso de ser de titularidad privada los terrenos, es necesario el consentimiento del titular, y si este no lo da, las autoridades públicas podrán autorizar la ocupación temporal, fijando una indemnización que costearían los ocupantes. Siendo cierto que la ley ampara a las víctimas en este articulado, en la práctica la oposición de los titulares de un terreno a la excavación, significa la paralización de los trabajos de exhumación. No existe un mecanismo rápido para la solución en caso de conflicto, pues la resolución de un expediente administrativo para la ocupación temporal de los terrenos suele dilatarse en el tiempo y, la indemnización corre a cargo de los familiares.

### *Mapa de fosas*

“Ningún ser humano debe permanecer en una cuneta. Todos los ciudadanos tienen derecho a enterrar a sus muertos”. Fueron las palabras que en mayo de 2011, el entonces vicepresidente del gobierno socialista, Alfredo Pérez Rubalcaba, pronunció al presentar el Portal de Memoria Histórica y en concreto, al anunciar la publicación del mapa de fosas interactivo accesible a través de la red.

De acuerdo al mandato de la ley, el gobierno elaboró un mapa de fosas integrado por todo el territorio español en el que se han localizado enterramientos con restos de personas fallecidas violentamente como consecuencia de la Guerra Civil, o la posterior represión política. Su realización se llevó a cabo, por medio de las informaciones obtenidas en virtud de la propia legislación y, los convenios con las administraciones públicas de cada autonomía<sup>36</sup> y los trabajos de investigación de las asociaciones de memoria y otras entidades que disfrutaron de subvenciones del Ministerio de la Presidencia.

La realización de este mapa ha supuesto un paso importante en la búsqueda de víctimas, si bien el mapa ni se publicó entonces completo, ni lo está en la actualidad ya que existen lugares dónde se conoce que hay o ha habido fosas y aún no se han reflejado y señalado. Es un mapa elaborado por el Ministerio de Justicia, al que el propio departamento no considera finalizado, advirtiendo sobre ello y anunciando su desarrollo, ampliando los contenidos de manera continua, a medida que el flujo de la información se canalice y vaya aumentando. Hay que

<sup>35</sup> La ocupación temporal de los terrenos estaría adecuada a la legislación sobre expropiación forzosa ya que la ley sobre expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, contempla estos supuestos en sus artículos 108 a 119. *BOE*, nº 351, de 17 de diciembre de 1954.

<sup>36</sup> Lley 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identiicació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes. *DOGC*, nº 2009, 9 de julio de 2009, p.55065.

Orden de 7 de septiembre de 2009, por la que se aprueba el Protocolo Andaluz de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la Posguerra. *BOJA*, nº 190, 28 de septiembre de 2009, p.8.

señalar que algunas de las fosas indicadas no existen en la actualidad y que el punto de localización de las mismas en el mapa no se corresponde con las coordenadas geográficas reales sino con los puntos poblacionales a los que pertenecen jurisdiccionalmente las fosas.

En el mapa, accesible a través de la red<sup>37</sup>, se representa gráficamente a través de los colores y de los iconos señaladores, los lugares donde se ubican las 2.246 fosas y, el tipo de intervención que han tenido. Ha sido creado por la oficina de víctimas de la guerra civil y la dictadura, dependiente del Ministerio de Justicia, tiene acceso libre y gratuito. Posee una estructura de búsqueda territorial, por comunidades autónomas o provincias. Existe además un buscador en línea en el que se pueden introducir los siguientes criterios: “Número de registro”, “Comunidad autónoma”, “Provincia”, “Localidad”, “Nombre de la víctima”, “Primer apellido”, “Segundo apellido” (aparecerán en el mapa solo las víctimas registradas en la oficina de víctimas), “Tipo de intervención”, que señala si está exhumada total o parcialmente, desaparecida, no intervenida o ha sido trasladada al Valle de los Caídos y, por último un campo titulado “Informante”, que proporciona información del autor de los datos aportados en relación a las fosas, tanto de los organismos públicos que han participado en las investigaciones, como de las asociaciones de carácter privado.

La página web dedicada al mapa de fosas, dispone de un buzón al que se puede dirigir el ciudadano para aportar la información que conozca sobre los lugares de enterramiento y que no aparezcan en el mapa, rellenando para ello un formulario al efecto.

Se completa la información, con un listado de los archivos públicos relacionados con las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura, así como de las prestaciones y las pensiones a qué tienen derecho los beneficiarios de la legislación reparadora.

### *Problemática en torno a la gestión de las políticas públicas*

Una vez vista la estructura normativa de las políticas públicas de reparación, hemos de pasar al resultado de la misma entre los colectivos a los que va dirigida y, la respuesta que ofrece a las necesidades y problemas de la sociedad, así como los retos fundamentales a los que se enfrenta.

Algunos autores han señalado como problema fundamental la ambigüedad de la ley 52/2007, manifestando que tanto la estructura como el contenido, carecen de claridad y lógica. Hecho que se constataría ya en la propia exposición de motivos, donde faltaría una claridad en cuanto a los objetivos<sup>38</sup>. En el contenido,

<sup>37</sup> El acceso al mapa de fosas del Ministerio de Justicia a través de la dirección de Internet: [http://mapadefosas.mjusticia.es/exovi\\_externo/CargarInformacion.htm](http://mapadefosas.mjusticia.es/exovi_externo/CargarInformacion.htm)

<sup>38</sup> MEDIR TEJADO, L.: “La ley de memoria histórica”, *La Clé des lances*, (julio, 2009), Dirección electrónica <http://cle.ens-lyon.fr/espagnol/la-ley-de-memoria-historica-1--66447.kjsp> [consultado en diciembre de 2013]

se aprecian también cuestiones que resultan paradójicas. En el artículo tercero se declara por ejemplo, la ilegitimidad de los tribunales y la de sus resoluciones, y sin embargo ello no implica una anulación de condenas, hecho que, para muchas víctimas y familiares resulta incomprensible. Para Medir Tejado, los artículos once a catorce referidos a fosas, “ofrecen toda una serie de medidas más propias de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo que, un guión claro de cómo y cuándo debe llevarse a cabo este proceso”. Ello es cierto y, lo vemos si realizamos una enumeración de los problemas a los que se han enfrentado los particulares y las asociaciones de memoria cuya finalidad reside en la recuperación de los cadáveres que aún se encuentran en fincas, solares y cunetas repartidos por todo el territorio español y que, en muchas ocasiones están a la merced de buenos o malos gestores de la administración pública, de cementerios, de archivos, etc. Estaríamos hablando de problemas con los titulares de los terrenos, que en muchas ocasiones se niegan a que se excave en sus terrenos; de falta de recursos económicos, a pesar de contar con subvenciones del gobierno, la mayor parte de las exhumaciones se han realizado con los aportes de las cuotas de los socios de las asociaciones, así como del trabajo voluntario de profesionales como arqueólogos, médicos forenses, psicólogos entre otros<sup>39</sup>; de desconocimiento de las fuentes documentales que ayuden a la búsqueda y localización de víctimas; de ambigua competencia y colaboración de la administración pública; de ausencia de un procedimiento claro para la identificación y exhumación de los cadáveres; de problemas con los Tribunales de justicia y con los jueces, muchos de los cuales se inhiben a favor de las administraciones públicas; de diferencias entre las administraciones de ámbito local, provincial y autonómico. Problemas todos derivados tal vez, de la ausencia de aplicación vinculante de la Norma, obligatoriedad de plazos, etc.

El internacionalmente conocido como “caso Garzón” merecería por sí solo un estudio aparte, es por ello que no le damos la amplitud y mención que necesitaría el análisis del caso en el que por primera y única vez, un juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón Real, abriera causa penal contra el franquismo y en la que finalmente se inhibió por carecer de competencia<sup>40</sup>. Un caso cuya instrucción según los datos aportados por numerosas asociaciones de memoria, historiadores y fuentes documentales de archivos públicos, le llevó al juez a contabilizar unos 113.000 desaparecidos. Según el historiador Francisco Espinosa, se constituyeron

<sup>39</sup> La Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, lleva desde el año 2000 exhumando fosas. Desde ese año y hasta el 2007 lo hizo sin ningún tipo de subvención.

<sup>40</sup> CHINCHÓN ÁLVAREZ, J., VICENTE MÁRQUEZ, L. y MORENO PÉREZ, A.: “La posición del Tribunal Supremo respecto a la aplicación del derecho internacional a los crímenes del pasado en España: Un análisis jurídico tras los informes del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Relator Especial sobre Justicia Transicional de las Naciones Unidas”, *La ley*, Vol. 2, (2014), pp. 66-101.

tres equipos que llevarían el trabajo de la causa: el judicial, el informático (con el fin de unificar toda la documentación recibida) y el de expertos, cuyo fin era depurar la información sistematizándola en una aplicación informática y que en palabras del historiador, no se llegó a realizar, dado el fin brusco de este caso. Lo que llevó, siguiendo en palabras de Espinosa, a perder la oportunidad de obtener un tratamiento jurídico de lo que hasta esa fecha se había tratado como memoria e Historia.

Vista la no aceptación por parte de la justicia española de la causa penal contra el franquismo, y basándose en el principio de *jurisdicción universal* para crímenes de lesa humanidad, que se contienen en el derecho internacional y en el argentino, el 14 de abril de 2010<sup>41</sup>, se presentó en los juzgados argentinos, en Buenos Aires, una querrela criminal con el fin de investigar “el genocidio” y los “crímenes de lesa humanidad” cometidos por el franquismo. La presentación de la querrela corrió a cargo de asociaciones de memoria histórica españolas y argentinas, entre las que se encuentra, Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), presidida por el premio Nobel de la Paz (1980), Adolfo Pérez Esquivel, quién en las palabras pronunciadas en un acto a favor de la víctimas del franquismo el 14 de abril de 2012, aludió a la ley de amnistía de 1977, la cual dijo, “solo sirvió para ocultar los crímenes producidos como si nunca hubieran ocurrido”.

Es cierto que la ley 46/1977 amnistiaba tanto a las víctimas de unas leyes injustas como a sus verdugos. Una ley, que precisamente por esas razones se ha puesto en cuestión en los últimos tiempos. Diferentes trabajos de corte revisionista, muestran sus dudas sobre la manera en que se hizo la transición a la democracia en España, considerando que se perdió una gran ocasión de reivindicar la verdad, la memoria y la justicia, conceptos claves para sanear una auténtica sociedad democrática. Terminando el año 2014, se sigue buscando y desenterrando a los muertos republicanos en las carreteras y, reivindicando políticas públicas de memoria que realmente resarzan de las violaciones de derechos humanos cometidos en España en el periodo de la dictadura.

La paradoja es que, aún reconociendo lo anterior, la Transición sigue siendo valorada en la sociedad española de forma positiva, por lo que supuso de cambio pacífico a estructuras democráticas. Para Manuel Redero<sup>42</sup>, ninguna etapa de la historia contemporánea habría existido un apoyo popular tan amplio. La época de represión y miedo de la que se salía hizo en efecto que, los políticos españoles cerraran círculo en torno a la paz y la amnistía en ambos sentidos y, aunque se

<sup>41</sup> La prensa se hizo eco de la coincidencia de la fecha de presentación de la querrela con la de la proclamación de la Segunda República española.

<sup>42</sup> REDERO SAN ROMÁN, M.: “A vueltas con el modelo español de transición política”, en J.A. Martínez Martín, E. González Calleja y J. A. Blanco Rodríguez (coords.), *El valor de la Historia: homenaje al profesor Julio Aróstegui*. Madrid, Editorial Complutense, 2009, pp.109-120.

dice a menudo que hubo olvido durante la transición a la democracia y en los años posteriores, la historiografía y las políticas públicas apoyan las tesis del profesor Santos Juliá, en el sentido de que no lo hubo. Existió ciertamente silencio jurídico en torno al pasado represivo, en un intento de dar un paso adelante en la convivencia.

En el trabajo publicado por el ex fiscal Carlos Jiménez Villarejo y el ex juez Antonio Doñate<sup>43</sup> se analiza el papel desempeñado por el poder judicial durante la Transición. La tesis que ofrece este trabajo es que en España, se ha producido un derecho transicional favorable a los franquistas y no ha existido una justicia transicional que repare a las víctimas de la dictadura. Argumentan que no se amparó a las víctimas, como no se persiguieron los delitos, ni entonces ni ahora, prueba de ello es que los juzgados de instrucción siguen sin acoger a los familiares que les demandan amparo.

Se aprecia que la ley 52/2007, no se ha aplicado con rotundidad y contundencia. Muchos de los contenidos de la misma, sin duda en la teoría, contribuyentes a una reparación de las víctimas, no han sido gestionados con plena confianza en los objetivos de la propia política pública, haciendo que los beneficiarios de ella se sientan desamparados. En un sentido, por lo incompleta de la reparación y en otro, por la lentitud y fragmentación en la obtención de resultados. Una ley que no ha sabido contentar a todas las víctimas, que desde el principio nació con problemas y en la que como dice Medir, el Partido Socialista nunca se sintió cómodo, de hecho ni tan siquiera se lo había planteado y por tanto no figuraba en su programa electoral de 2004, año en el que de manera inesperada, el PSOE gana las elecciones. Es lógico pues, que resulte una ley inmadura y, visto el contenido, una política de acuerdo, continuación y ampliación de las políticas públicas desarrolladas en la Transición.

El 1 de noviembre del año 2011, Natalia Junquera periodista de *El País*, titulaba su columna *Día de Difuntos en las cunetas* y escribía: “En lugar de visitar los cementerios, cientos de familiares de víctimas del franquismo han acudido hoy a las cunetas donde fueron fusilados y enterrados sin nombre sus seres queridos para dejarles flores. Otros muchos no han podido hacer ni eso porque, según denuncia la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, 75 años después del inicio de la Guerra Civil y 36 desde la muerte de Franco, aún –quedan 113.000 hombres y mujeres enterradas en fosas comunes”.

En principio la ley, ha producido un resultado desigual e insuficiente entre las víctimas y entre los territorios. Las comunidades autónomas han respondido de manera diferente en sus políticas públicas destinadas a la reparación. Tal vez la

<sup>43</sup> JIMÉNEZ VILLAREJO, C. y DOÑATE MARTÍN, A.: *Jueces pero parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial*, Barcelona, Pasado & Presente, 2012.

ausencia del derecho a la Justicia, sea el apartado que más ha sido tratado no sólo en España, sino también en organismos internacionales dedicados a los derechos humanos. En este sentido en el *“Informe sobre el derecho a un recurso efectivo y a obtener una reparación justa y adecuada que corresponde a las víctimas de desapariciones forzadas y crímenes contra la humanidad y otras violaciones de los derechos humanos cometidas en España durante la guerra civil y la dictadura”* realizado por la Asociación Española para el Desarrollo y la Aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH)<sup>44</sup> a petición de la Plataforma por Víctimas de Desaparición Forzada del Franquismo, se señala que dentro de la reparación se incluye “el sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos”. Las denuncias presentadas en el juzgado nº 5 de la Audiencia Nacional sobre desapariciones forzadas, no ha obtenido respuesta por parte de la Administración de justicia española, quedando pues indefensos ante la ley, en un estado de derecho que forma parte de una comunidad internacional que participa de cartas y resoluciones en defensa de los derechos fundamentales de las personas, convenciones contra torturas, desapariciones forzadas, etc.

En septiembre de 2013, un grupo de trabajo de la ONU visitó España con el fin de investigar sobre las desapariciones forzadas durante la Guerra Civil y la dictadura de Franco. La visita se repitió en enero de 2014. En el informe definitivo enviado por el Relator especial de Naciones Unidas del Consejo de Derechos Humanos, Pablo de Greiff, se critica la privatización de las exhumaciones, la ley de Amnistía de 1976 y la falta de información oficial, además de recomendar que el Valle de los Caídos, deje de ser un sitio de exaltación del franquismo y, al tiempo que recuerda que España debe colaborar con la justicia argentina en la causa en la que se investigue crímenes cometidos durante la Guerra Civil y la dictadura.

Durante toda la dictadura existió una ocultación y tergiversación de los hechos, por lo que la propia memoria colectiva fue dañada de manera continua en favor de la memoria oficial del dictador y sus gestores. Las nuevas generaciones desconocen la realidad de lo ocurrido pues les fue a sus padres conculcado el derecho de transmisión, bien por la ausencia de ellos, bien por el estado de miedo y terror en que se mantuvo a la población. El daño infligido a la sociedad y a su memoria es algo que corresponde, como problema social que es, al Estado.

### *Conclusiones*

Sobrevolado el marco normativo general en cuanto a reparación, se entiende este más como un cambio de estructuras dictatoriales a otras democráticas que, como propias de una reparación de tipo memorialista.

Aunque tarde e incompleto, el Estado ha proporcionado un mapa de fosas

<sup>44</sup> <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngos/AEDIDH.pdf> [consultado en diciembre 2012].

donde se localizan los principales enterramientos. La ayuda, el procedimiento, los recursos económicos que los familiares y asociaciones de víctimas necesitan para la exhumación de cadáveres se cuentan por unos pocos, frente a la política garantista que se esperaba de la ley.

Es una política falta de garantías, que se ha traducido en un reconocimiento formal por parte de la administración socialista, autora de ella y en pocos avances en políticas integrales de memoria que se podían haber realizado y que en nuestra opinión, como en alguna parte de este trabajo hemos señalado, es achacable a que el propio Partido Socialista Obrero Español, nunca se sintió cómodo en este proceso. No las desarrolló en plenitud y, no estuvo todo lo vigilante que debiera, a que las mismas se cumplieran. Es por ello que no podemos pedir lo obvio en cualquier política pública que realmente aspire a solucionar un problema: la evaluación de la aplicación de la norma. No conocemos estudio evaluativo por parte de la administración del Estado, de los comités parlamentarios, etc. que valore el resultado de la aplicación de esta ley.

Al menos en los apartados siguientes se comprueba el incumplimiento de la ley:

- Persisten elementos simbólicos exaltadores de la sublevación en diferentes jurisdicciones de ámbito público y privado. Placas, monumentos, etc. de exaltación franquista.
- Sigue desarrollando su actividad la Fundación Francisco Franco, fundada en 1976, cuyo objetivo es “la difusión de la memoria y obra del dictador”. En la actualidad tiene anunciado el propósito de crear un museo de las realizaciones de Franco y de sus colaboradores y además quiere posibilitar “a los jóvenes españoles una base cultural y un conjunto de valores y principios que les abrirá nuevos y más originales horizontes”.
- Siguen enterrados en el monumento de Cuelgamuros, conocido como El Valle de los Caídos, junto a numerosos republicanos sin nombre, cuyos restos fueron trasladados sin el consentimiento de la familia, las sepulturas, en lugar señalado de la basílica, de Francisco Franco y José Antonio Primo de Rivera. Dos grandes mausoleos en un recinto público, gestionado por una comunidad religiosa. Recinto que pertenece a Patrimonio Nacional, sostenido con dinero de los españoles y gestionado por empleados públicos.
- Siguen en el territorio español sin localizar miles de cadáveres y otros localizados y sin exhumar por falta de un apoyo claro de la administración.

Este es el panorama actual de memoria en España. El hecho de que esté en el gobierno un partido contrario y que no votó la ley 52/2007, por sí solo clarifica el porvenir de la propia ley. La administración socialista perdió una ocasión única para ejercer con fuerza las políticas que sobre memoria le demandaba la sociedad.