

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA MEMORIA\***

Comenzaba el año 2010 y todavía no se habían apagado los lamentos por la infructuosa búsqueda de los restos de Federico García Lorca en tierras de Granada; terminaba el año y el anuncio por la Junta de Andalucía del primer mapa de fosas de la comunidad se vio acompañado por muestras de indignación procedentes de las asociaciones por la recuperación de la memoria histórica, que no habían sido invitadas al acto. Entre aquel enero y este diciembre, manifestaciones contra la impunidad de los crímenes del franquismo, protestas por el procesamiento del juez Baltasar Garzón, proposiciones de modificación de la Ley de Amnistía de 1977 y de la Ley de Memoria Histórica de 2007, demandas de anulación de sentencias emitidas por consejos de guerra, reclamaciones de cambio de nombre del callejero o de retirada de símbolos de la dictadura mostraban, entre otras iniciativas procedentes de movimientos sociales y de grupos parlamentarios, la permanente actualidad en el debate público y en la confrontación política de las cuestiones pendientes de nuestro pasado de guerra civil y de dictadura.

La principal de estas cuestiones era, como ya lo venía siendo desde hacía diez años, la exhumación de los restos de asesinados o ejecutados durante la Guerra Civil o en la larga posguerra, que yacen todavía en fosas comunes. Sobre esta cuestión central ha girado todo lo demás, desde la condena de la transición a la democracia, tantas veces definida en comisiones y plenos del Congreso de los Diputados como un tiempo de miedo, silencio y amnesia, a la acusación, formulada también por los mismos que contribuyeron con su voto a la promulgación de la ley llamada de memoria histórica, de haber implantado en España un “modelo de impunidad”. Este debate, que viene de lejos, de cuando iba mediada la década de 1990 y el pasado se convirtió en un arma de

---

\* Texto de mi investigación para *Informe sobre la democracia española 2011*. Madrid, Fundación Alternativas, 2011, pp. 147-169.

confrontación política del presente, se ha agudizado en los dos últimos años ante la frustración sentida por múltiples asociaciones por lo que consideran carencias, límites o dilaciones en el desarrollo de aquella ley. En ocasiones, el eco que alcanzan estas polémicas impide tomar nota exacta de lo que se conoce como “políticas públicas de la memoria”, entendiendo por tales las acciones emprendidas por instituciones y autoridades públicas en la actualidad respecto a acontecimientos ocurridos en un pasado que, de alguna forma, afecta todavía al presente.

Es claro que el análisis del conjunto de políticas de la memoria tendría que abarcar, en primer lugar, las elaboradas e implementadas por instituciones públicas: parlamentos, gobiernos, ministerios, administraciones de justicia, y cualquier organismo de titularidad estatal o autonómica; y, además, las iniciativas y acciones desarrolladas por entidades privadas: asociaciones, ateneos, clubes, editoriales, productoras de cine, que tienen por objeto esos mismos acontecimientos y que, en muchos casos, reciben subvenciones públicas para esos fines. Es política de memoria la promulgación de un decreto o de una orden sobre la remoción de símbolos de la dictadura o el cambio de nombre de un acuartelamiento, como lo es también la exhumación de fosas comunes por asociaciones privadas; lo es igualmente la aprobación de una línea de edición de estudios sobre la represión de la posguerra o la apertura de un procedimiento penal por crímenes cometidos hace setenta años. Un análisis de las políticas de memoria que contribuya a entender lo ocurrido en el año 2010 tendría que ocuparse de todas esas iniciativas políticas, jurídicas, sociales y culturales, si bien este informe, sin olvidar las segundas, se refiere fundamentalmente a las primeras, esto es, a las políticas públicas de la memoria.

### **1. Propuesta de una ley de reconocimiento y reparación**

Las políticas de memoria desarrolladas en 2010 y los debates y conflictos suscitados en torno a su implementación y a sus limitaciones aparecen como una continuación y un resultado lógico de las dos principales estrategias adoptadas por el Partido Socialista en sus políticas hacia el pasado, desde su retorno al Gobierno, por mayoría simple, tras las elecciones de marzo de 2004. La primera de estas líneas de acción se refiere a la propuesta, promulgación y posterior desarrollo 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 y violencia durante la Guerra Civil y la dictadura”, una denominación imposible que, en el uso común, pero también en posteriores documentos emanados de las autoridades públicas, ha sido sustituida por la de Ley de la Memoria Histórica. La segunda consistió en la convocatoria de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, especialmente exhumaciones de fosas comunes, concedidas por vez primera en el año 2006 de acuerdo con las bases reguladoras establecidas por Orden de Presidencia de 16 de diciembre de 2005. Una mirada a ese reciente pasado es imprescindible para situar los conflictos del presente.

Las dudas y equívocos sobre el título y los contenidos de la futura Ley de la Memoria Histórica surgieron desde el momento en que el Grupo Parlamentario Socialista tuvo que definir su actitud ante tres proposiciones no de ley –relativas al reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, y de quienes defendieron la democracia y lucharon por el restablecimiento de las libertades durante la transición– presentadas en el Congreso de los Diputados por el Partido Nacionalista Vasco y por los representantes de Eusko Alkartasuna, Coalición Canaria y Bloque Nacionalista Galego, del Grupo Mixto. Temiendo que su Gobierno se viera asediado por lo que en la legislatura anterior, con mayoría absoluta del Partido Popular, se había denominado un rosario de proposiciones, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una enmienda de sustitución en la que planteaba por vez primera la necesidad de una ley que “compensara a aquellas personas que, en el ejercicio de derechos y libertades públicas prohibidas por el franquismo y luego reconocidas por la Constitución, sufrieron daño personal o muerte, para que haya una compensación, un reconocimiento y un honor que merecen”. Con esas palabras se expresó el diputado Ramón Jáuregui, en nombre de su grupo, en el pleno del Congreso el 1 de junio de 2004: una ley, pues, de compensación, reconocimiento y honor de las víctimas de la dictadura<sup>1</sup>.

La enmienda de sustitución presentada por el Grupo Socialista es el primer documento que enuncia y compromete una política pública integral hacia el pasado. En

---

<sup>1</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de Diputados* [en adelante, *DSCD*] núm. 13, 1 de junio de 2004, pp. 477-492.

ella, y tras ratificar el espíritu y la letra de la proposición no de ley adoptada por el voto unánime de la Comisión Constitucional el 20 de noviembre de 2002<sup>2</sup>, se instaba al Gobierno a llevar a cabo un estudio de carácter general que sistematizara los derechos reconocidos hasta ese momento por la legislación estatal y autonómica a las víctimas de la Guerra Civil y a los perseguidos y represaliados por el régimen franquista, y elaborar un informe sobre reparaciones morales, sociales y económicas de los daños ocasionados a las personas con motivo de la Guerra Civil, la represión y la transición, con propuestas específicas de medidas para mejorar su situación. La enmienda instaba, además, al Gobierno a que remitiera a la Cámara un “proyecto de ley de solidaridad con las víctimas que sufrieron daños personales en el ejercicio de derechos fundamentales y de las libertades públicas prohibidos por el régimen franquista y reconocidos posteriormente por nuestra Constitución, para rendirles, de este modo, un tributo de reconocimiento y justicia”, y facilitara el acceso a los documentos depositados en archivos y prestara apoyo en su búsqueda<sup>3</sup>.

De manera que el punto de partida de las políticas de memoria del nuevo Gobierno consistió en la propuesta de un proyecto de “ley de solidaridad con las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura”, calcado en título, propósito y espíritu de un precedente inmediato, la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, que había rendido, con el voto unánime del Congreso, “testimonio de honor y reconocimiento a quienes han sufrido actos terroristas” y asumido el “pago de indemnizaciones”<sup>4</sup>. Reconocimiento, honor e indemnizaciones: quedaba fuera del proyecto la mención a otras iniciativas planteadas en el mismo debate

---

<sup>2</sup> Esta Proposición no de ley refundía otras cinco, presentadas por grupos de la oposición, sobre reconocimiento y reparación moral de las víctimas de la guerra civil y de la dictadura, desarrollo de una política de Estado para el reconocimiento de exiliados, exhumación de fosas y devolución de la dignidad a los familiares de los fusilados durante el franquismo. Aunque es habitual afirmar que esta proposición contenía la primera condena de la dictadura de Franco aprobada por el Congreso, lo cierto es que se limitaba a “reiterar que nadie puede sentirse legitimado, como ocurrió en el pasado, para utilizar la violencia con la finalidad de imponer sus convicciones políticas y establecer regímenes totalitarios contrarios a la libertad y a la dignidad de todos los ciudadanos, lo que merece la condena y repulsa de nuestra sociedad democrática”, *Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados* [en adelante *BOCG CD*] Comisión Constitucional, serie D, núm. 448, 29 de noviembre de 2002, pp. 12-14.

<sup>3</sup> La enmienda de sustitución, firmada por Diego López Garrido, fue publicada en *BOCG CD*, serie D, núm 31, 8 de junio de 2004, pp. 7-11.

<sup>4</sup> Como dice el art. 1 de la Ley, *Boletín Oficial del Estado* [en adelante, *BOE*], núm. 242, 9 de octubre de 1999, p. 36050.

por Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) instando a la anulación de las sentencias de juicios sumarísimos y a la exhumación, identificación y enterramiento de todos los cadáveres encontrados en fosas comunes, propuesta también planteada por el grupo de Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya Verds (IU-ICV). No se recogió tampoco la propuesta de CiU relativa a la necesidad de elaborar “un informe, no sobre los derechos de los represaliados sino sobre los hechos acaecidos durante y después de la Guerra Civil en relación con la víctimas y los desaparecidos”, sin discriminar si las víctimas y desaparecidos lo fueron por la represión de los sublevados o en territorios bajo autoridad republicana. Alguien podrá preguntar, dijo el diputado Jordi Xuclà, si su grupo estaba planteando la creación de una comisión de la verdad, a lo que él mismo contestó que sí, que estaba “planteando la necesidad de que historiadores, juristas, personas independientes, con capacidad y calidad, aporten nueva verdad a los largos silencios de estos últimos 25 años, sin revanchismos, con asepsia, sin tener que incomodar absolutamente a nadie”<sup>5</sup>. Es claro que si se hubiera atendido a esta sugerencia de CiU, que tenía motivos para recordar las fosas en las que fueron enterrados los asesinados en Cataluña durante los días de revolución, las políticas de memoria habrían discurrido por caminos muy diferentes de los efectivamente recorridos en los últimos años. Pero la sugerencia cayó en saco roto y nadie más volvió a mostrarse interesado en una comisión de la verdad.

## **2. Propuestas de la Comisión Interministerial**

La enmienda de sustitución presentada por el Grupo Socialista, convertida en proposición no de ley sobre reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, fue aprobada en el pleno del Congreso de 1 de junio de 2004 por 174 votos a favor, seis en contra y 121 abstenciones, y tuvo como primer resultado la creación en septiembre de 2004 de una Comisión Interministerial para el Estudio de las Víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo, formada por autoridades públicas y presidida por la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de la Presidencia, con tres encargos principales: realizar un estudio sobre los derechos reconocidos a las víctimas de la

---

<sup>5</sup> *DSCD*, núm. 13, 1 de junio de 2004, pp. 489-490 para la intervención del diputado Jordi Xuclà.

Guerra Civil y del franquismo desde la transición hasta el momento presente; elaborar un informe sobre el acceso de las víctimas o de sus familiares a los archivos públicos y privados que conservan documentación sobre sus casos; y elevar al Consejo de Ministros un anteproyecto de ley que ofreciera a las víctimas reconocimiento y satisfacción moral<sup>6</sup>. Quizá creía el Gobierno que con estos estudios, estos informes y las reparaciones económicas y morales resultantes, los diputados se mantendrían a la espera hasta que la Comisión finalizara sus trabajos y, junto con los informes solicitados, presentara las bases de un proyecto de ley susceptible de ser apoyado por los grupos parlamentarios que habían votado a favor, o se habían abstenido, en la investidura del presidente del Gobierno.

Si fue así, se equivocó, porque los grupos parlamentarios que desde 1998 se habían mostrado más activos en promover políticas hacia el pasado reanudaron a la vuelta del verano de 2004 la presentación, ante el pleno del Congreso o en diferentes comisiones, de nuevas proposiciones no de ley sobre cuestiones relacionadas con la Guerra Civil y la dictadura. Así, quedaron registradas iniciativas parlamentarias sobre rehabilitación y anulación de la sentencia que condenó a muerte al presidente de la Generalitat, Lluís Companys; retirada de símbolos franquistas de los edificios públicos y, específicamente, de la estatua ecuestre del general Franco situada en la Academia General Militar de Zaragoza; exención y devolución del pago del IRPF correspondiente a indemnizaciones concedidas por otras Administraciones Públicas a las personas que no pudieron recibirlas al amparo de la disposición adicional decimoctava de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 1990; conservación y catalogación en los archivos civiles y militares de los expedientes y sumarios instruidos contra los represaliados de la Guerra Civil; rehabilitación moral, jurídica y, en su caso, económica, de las víctimas del Holocausto; conmemoración del 75 aniversario de la proclamación de la República; realización de una serie documental televisiva de la desmemoria histórica en la (sic) II República y dictadura franquista; reparación del dinero republicano incautado según el ordenamiento franquista, y otras. El mismo Grupo

---

<sup>6</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*, núm. 227, 20 de septiembre de 2004, pp. 31523-31524.

Socialista echó también su cuarto a espadas e instó al Gobierno a que el informe de la Comisión incluyera un estudio jurídico sobre la anulación de los fallos injustos emitidos en los juicios sumarios realizados al amparo de la legislación franquista, “en coherencia, además, con la proposición no de ley relativa a la anulación de juicios sumarísimos de la dictadura franquista que el Grupo Socialista presentó durante la anterior legislatura” y que había sido rechazada por el Partido Popular<sup>7</sup>.

Los trabajos de la Comisión Interministerial avanzaron, pues, al mismo tiempo que se ampliaba la cantidad y se diversificaba la calidad de cuestiones sobre el pasado de guerra civil y dictadura sometidas a debate parlamentario. El 27 de diciembre de 2005 la Comisión tenía preparado un primer informe sobre las medidas de reconocimiento y reparación aprobadas desde la transición y un “Anteproyecto de Ley de Solidaridad con las Víctimas de la Guerra Civil y del franquismo” que excedía con mucho los propósitos abrigados por el Gobierno año y medio antes. Después de analizar “la ingente labor” de reconocimiento y de prestaciones a los “damnificados por la Guerra Civil” desarrollada desde la Ley 5/1979, de 18 de septiembre, sobre reconocimiento de pensiones, asistencia médico-quirúrgica y asistencia social a favor de las viudas, hijos y demás familiares de los españoles fallecidos como consecuencia o con ocasión de la pasada Guerra Civil, y la Ley 35/1980, de 26 de junio sobre pensiones a mutilados del Ejército de la República, con un incremento del gasto de 40.000 millones de pesetas en el año 1980 y de 60.000 millones en 1981, la Comisión Interministerial propuso la proclamación solemne de rehabilitación general sobre la injusticia de las muertes y todas las formas de violencia personal ejercidas desde el “levantamiento armado acaecido el 18 de julio de 1936” y la rehabilitación singular de condenados o sancionados por la represión<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Así lo solicitó el diputado Fernández González en la defensa de la enmienda a la proposición no de ley relativa a la anulación del consejo de guerra sumarísimo a que fue sometido el presidente de la Generalitat de Cataluña Lluís Companys, *DSCD*, núm. 34, 28 de septiembre de 2004, pp. 1456-1458. En la legislatura anterior, Amparo Valcárcce y Jesús Caldera habían presentado un “proyecto de ley para la anulación de los fallos injustos emitidos en los juicios sumarios: *BOCG, CD*, serie D, núm. 580, 8 de septiembre de 2003, pp. 39-40.

<sup>8</sup> Comisión interministerial para el estudio de las víctimas de la guerra civil y del franquismo, Informe general. Anteproyecto de Ley de solidaridad con las víctimas de la guerra civil y del franquismo. Madrid, 27 de diciembre de 2005, ejemplar multicopiado.

La rehabilitación habría de respetar, sin embargo, el mandato constitucional de reserva de jurisdicción y asegurar “una estricta observancia de la cosa juzgada y del principio de seguridad jurídica”. En consecuencia, el procedimiento recomendado por la Comisión Interministerial, tras recibir un documentado informe de la Abogacía General del Estado contrario a la anulación de sentencias, habría de discurrir por un “cauce administrativo” que permitiera al Consejo de Ministros realizar la declaración de rehabilitación, a la que se daría la más amplia publicidad posible, aunque estableciendo la reserva sobre la identidad de autores y responsables de los hechos violentos o represivos. La Comisión recomendó, además, diversas actuaciones en relación con las cuestiones que habían sido objeto en los meses anteriores de iniciativas parlamentarias: incremento de pensiones; ampliación de beneficios a familiares de los fallecidos; exención del IRPF a las indemnizaciones por tiempo de prisión reconocidas por varias comunidades autónomas; retirada de símbolos franquistas, con una atención singular al Valle de los Caídos; y, en fin, medidas de reconocimiento y reparación a diversos “colectivos específicos”, como exiliados, presos en campos de concentración, españoles presos en campos de concentración nazis, niños de la guerra, brigadistas internacionales, maquis y guerrilleros, batallones disciplinarios de soldados trabajadores y víctimas del periodo de transición.

### **3. Subvenciones a asociaciones y particulares**

Particular interés ofrecía el apartado que la Comisión Interministerial dedicaba a localización y exhumación de desaparecidos, “una situación extraordinariamente compleja que debía abordarse con soluciones ordenadas, coordinadas y equilibradas”, a la que nunca antes ningún Gobierno había hecho frente y que ya había suscitado un llamamiento del Defensor del Pueblo a las instituciones públicas para que facilitasen “la identificación de víctimas [...] y, tras los estudios pertinentes, adoptar las medidas de actuación de los órganos judiciales competentes para exhumar, identificar, practicar las pruebas forenses necesarias y entregar a las familias los restos de las víctimas para que puedan recibir digna sepultura”, llamamiento que no mereció la atención de ningún Gobierno, a pesar de que proponía la vía más racional y más ajustada a derecho para



acometer la tarea sin necesidad de esperar la promulgación de una nueva ley<sup>9</sup>. Reconociendo su ignorancia del número y diversidad de enterramientos ilegales, la inexistencia de un censo de personas desaparecidas y la necesidad de dar respuesta a una cuestión en la que se entrecruzaban “aspectos jurídicos, históricos, políticos, emocionales y, sobre todo, humanos”, la Comisión recomendó que se facilitara el acceso de los interesados a los archivos, se declarase la utilidad pública y el interés social de los trabajos de localización e identificación de fosas, se elaborara un protocolo de actuaciones que ordenara los procesos de exhumación y se considerase la posibilidad de conceder ayudas públicas a asociaciones y fundaciones privadas<sup>10</sup>.

Y fue precisamente este último punto, la convocatoria de ayudas destinadas prioritariamente a exhumaciones de fosas comunes, lo que de inmediato puso en marcha el Ministerio de Presidencia, antes de levantar el mapa de las fosas, sin una previa elaboración de un protocolo científico de actuación y sin esperar a que el borrador presentado por la Comisión se convirtiera en ley tras el obligado debate parlamentario. La Comisión había recibido y escuchado durante más de un año a 36 asociaciones y organizaciones representantes de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, y el Gobierno decidió que la inexcusable tarea de “investigación, exhumación e identificación de las personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o durante la represión política posterior” recayera sobre “particulares o agrupaciones de particulares que ostenten interés legítimo”. Renunciaba así el Gobierno a asumir directamente la responsabilidad de proceder de manera “ordenada, coordinada y equilibrada” y por medio de sus propios funcionarios a la exhumación de los enterramientos ilegales o fosas comunes en las que seguían enterrados los restos de miles de asesinados y ejecutados durante la Guerra Civil y la dictadura: convirtió lo que tendría que haber sido una política pública de memoria en una política privada subvencionada. Fue un opción estratégica, de consecuencias perdurables, motivada tal vez por cálculos políticos a corto plazo o quizá porque el Gobierno, que desconocía la

---

<sup>9</sup> “Exhumaciones de fosas comunes de la Guerra Civil”. En Defensor del Pueblo, *Informe 2003*, pp. 1352-1354, <http://defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes1.asp>.

<sup>10</sup> Estas propuestas se recogen en las versiones del Informe General de la Comisión Interministerial, de fechas 27 de diciembre de 2005 y 2 de junio de 2006.

magnitud del problema al que se enfrentaba, optó por la vía del menor esfuerzo: conceder subvenciones a las asociaciones que desde el año 2000 venían realizando estos trabajos de forma voluntaria; “un sistema de subcontrata por obra de las asociaciones para las exhumaciones”, como lo ha definido el director de un proyecto de recogida de testimonios de familiares de las víctimas financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación<sup>11</sup>.

En cualquier caso, por Orden PRE99/2006, de 27 de enero, el Ministerio de la Presidencia destinaba dos millones de euros a esta y otras finalidades relacionadas con las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo, como la instalación de placas conmemorativas, recopilación de testimonios de víctimas y de documentación escrita o audiovisual, organización de cursos y publicación de estudios. El creciente interés social suscitado tras la exhumación de los primeros cadáveres fue el argumento aducido cuatro años después en la “Orden PRE/786/2010, de 24 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras y se efectúa la convocatoria para la concesión de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo para el año 2010”. En esta quinta convocatoria, el presupuesto –que ya había aumentado de manera progresiva en las anteriores– ascendió a 5.681.000 euros, la mitad de los cuales habría de destinarse a los “proyectos de indagación, localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas”, ratificando así y ampliando la política adoptada en diciembre de 2005 e iniciada con la convocatoria de subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, del año siguiente: el Gobierno persistía en su renuncia a proceder por sí mismo o en colaboración con otras Administraciones Públicas y encomendaba la exhumación de fosas a “asociaciones, fundaciones y, en algunos casos, agrupaciones de particulares” que presentaran proyectos relacionados con la recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento moral de las víctimas de la Guerra Civil y del franquismo<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Francisco Ferrándiz, según información de *El País*, 21 de octubre de 2010, p. 27.

<sup>12</sup> Orden PRE/786, 2010, de 24 de marzo, *BOE*, núm. 76, 29 de marzo de 2010, p. 29661. Si se trata de indagación, localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas, cada proyecto podrá ser subvencionado hasta un máximo de 60.000 euros; el resto podrá serlo hasta un máximo de 40.000.

No es sorprendente que con esta política, complementada con las subvenciones que diversas comunidades autónomas destinan al mismo fin en sus respectivos territorios, se haya fomentado la atomización, dispersión y multiplicación de proyectos en torno a la recuperación de la memoria histórica y que esta expresión haya llegado a identificarse de manera preferente con los trabajos de exhumación de las fosas comunes de las víctimas de asesinatos y ejecuciones cometidos por la dictadura durante la Guerra Civil y después. En una sociedad caracterizada por el bajo nivel asociativo de sus ciudadanos, han sido 700 los proyectos presentados entre 2006 y 2009 por distintas asociaciones, fundaciones y agrupaciones de particulares, y ascendieron a 210 los aprobados en la convocatoria de 2010. De los que, en la resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, de 30 de septiembre de este año, superaban la cantidad de 50.000 euros –relacionados con la indagación y exhumación de fosas–, siete fueron concedidos a diversas asociaciones y fundaciones de familiares de asesinados, cinco se destinaron a proyectos de otras tantas asociaciones provinciales para la recuperación de la memoria histórica, cuatro a particulares y dos a foros de la memoria<sup>13</sup>.

Los problemas derivados de esta atomización y dispersión de esfuerzos y de la misma proliferación de asociaciones de ámbito local, provincial o regional, obligadas a competir por recursos escasos en relación con sus fines, han provocado en ocasiones fuertes enfrentamientos entre las mismas asociaciones y suscitado intervenciones polémicas que reclaman del Gobierno una rectificación de su política: “la fórmula que se ha utilizado hasta ahora, la de subvencionar y dejar el trabajo en manos de voluntarios no profesionales, ha demostrado ser errónea y estar agotada”, escribía Javier Ortiz, arqueólogo forense, a la vez que reconocía la parte de responsabilidad que le hubiera podido corresponder en esa fórmula<sup>14</sup>. Sensible quizá al problema creado con su política, el Ministerio de Justicia firmó el 25 de enero de 2010 un convenio con siete comunidades autónomas para confeccionar un mapa de fosas, tanto más urgente a medida que los Gobiernos de Cataluña, Aragón, Euskadi, Extremadura y Andalucía

---

<sup>13</sup> Por Resolución de 30 de septiembre de 2010, la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, *BOE*, núm. 266, 3 de noviembre de 2010, pp. 92311-92321, publicó el listado de concesiones con nombre de la entidad beneficiada y número y denominación de proyecto, además de las cantidades asignadas.

<sup>14</sup> Javier Ortiz, “Abrir las fosas comunes de una vez”. *El País*, 31 de mayo de 2010.

iban publicando los mapas de fosas de sus respectivos territorios, que corregían, en ocasiones con fuertes discrepancias, los balances provisionales realizados por asociaciones privadas sobre la magnitud de la represión y el número de fosas comunes y de enterrados en ellas<sup>15</sup>.

Si, en efecto, “el primer mapa de la tragedia” alcanzaba la cifra de 1.850 fosas<sup>16</sup>, sin contar las que aún quedaban por investigar, y si el mapa publicado en los últimos días de diciembre de 2010 por la Junta de Andalucía registraba 614 fosas comunes con más de 47.000 víctimas<sup>17</sup>, no debe caber ninguna duda de que el Estado se enfrenta a una grave cuestión, que no puede solucionarse con el simple reparto de subvenciones a asociaciones de voluntarios, a no ser que se opte por demorar durante años y años la culminación de una tarea que habrá de ser, en muchos casos, fuente de pesadumbre, frustración y polémica, como las que acompañaron en los últimos meses de 2009 y primeros de 2010 los trabajos de exhumación de la zona de Alfacar, donde se aseguraba que yacían los restos del poeta Federico García Lorca. Sea cual fuere el color político de los Gobiernos del Estado o de las comunidades autónomas, el reconocimiento y la reparación de las víctimas y los derechos de los familiares debían primar de modo inequívoco sobre cualquier otra consideración en las decisiones que se tomen sobre indagación, exhumación e identificación de cadáveres enterrados en fosas comunes.

#### **4. Un proyecto de ley duramente contestado**

Con la publicación de las bases de la primera convocatoria de subvenciones y la simultánea declaración por el Parlamento del año 2006 como Año de la Memoria

---

<sup>15</sup> El Parlament de Catalunya aprobó el 17 de junio de 2009 por 114 votos a favor, 14 en contra y 3 abstenciones el proyecto de ley “sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes”, con el propósito de reconocer y rehabilitar la memoria de todos aquellos que sufrieron persecución como consecuencia de la defensa de la democracia y el autogobierno de Cataluña o debido a sus opciones personales, ideológicas o de conciencia, una fórmula que daba satisfacción a una amplia mayoría de la Cámara, incluido el grupo de Convergencia i Unió: *Diari de sessions del Parlament de Catalunya*, serie P, núm. 85, 17 de junio de 2009, pp. 3-18.

<sup>16</sup> “1.850 fosas en el primer mapa de la tragedia”, *El País*, 4 de marzo de 2010, p. 20.

<sup>17</sup> “Nota oficial de la Junta de Andalucía”. <http://www.juntadeandalucia.es/gobernacionyjusticia>. Para la “indignación” de las asociaciones que no fueron invitadas a la presentación del mapa, despacho de Europa Press recogido en la prensa del día 29. La nota de la Junta afirmaba que los enterrados en fosas en Granada eran 5.500; la Asociación por la recuperación de la memoria había estimado que eran más 12.000: *El Ideal*, 7 de enero de 2011.

Histórica, por Ley de 7 de julio<sup>18</sup>, coincidió un amplio debate en torno al proyecto elaborado por la Comisión Interministerial, que pasó a denominarse “Ley 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”, presentado por el Gobierno en los primeros días de septiembre del mismo año<sup>19</sup>. Probablemente, el abandono de los conceptos de solidaridad, reparación y rehabilitación que había utilizado la Comisión Interministerial en los borradores de sus sucesivos informes, y el nuevo énfasis en el reconocimiento y ampliación de derechos obedeció a la evidencia, puesta de manifiesto en el informe, de la larga serie de medidas de reparación llevadas a cabo desde la transición. Esto fue, al menos, lo que la vicepresidenta del Gobierno se encargó de recalcar en el debate de totalidad del proyecto de ley cuando afirmó que “paso a paso y ley a ley se reconocieron indemnizaciones y pensiones a las viudas, hijos y familiares de las víctimas de la guerra y a los mutilados de la República. Llegaron también las pensiones a quienes no eran militares profesionales, pero habían luchado defendiendo la República. Eran medidas de auténtica justicia, medidas necesarias para que todos juntos pudiésemos caminar hacia la democracia”<sup>20</sup>.

Por lo demás, y atendiendo parcialmente las reivindicaciones de los grupos parlamentarios, el proyecto de ley formulaba una “proclamación general del carácter injusto de todas las condenas, sanciones y expresiones de violencia personal producidas por motivos inequívocamente políticos o ideológicos” durante la guerra y la dictadura, complementada por una “declaración de reparación y reconocimiento personal” que emitiría un consejo de designación parlamentaria integrado por “cinco personalidades de reconocido prestigio”. Reconocía, además, varias mejoras de derechos económicos; recogía diversos preceptos para que las Administraciones Públicas facilitaran a los interesados que lo solicitaran la localización e identificación de los desaparecidos y elaboraran los mapas de los terrenos en los que se localizaran restos de estas personas,

---

<sup>18</sup> Ley 24/2006, de 7 de julio, sobre declaración del año 2006 como Año de la Memoria Histórica, *BOE*, núm. 162, 8 de julio de 2006, p. 25573.

<sup>19</sup> *BOCG CD*, serie A, núm. 99-1, 8 de septiembre de 2006, pp. 1-9.

<sup>20</sup> Palabras de la vicepresidenta del Gobierno en el debate de totalidad, *DSCD*, núm. 222, 14 de diciembre de 2006, p. 11256 para la cita.

encomendando al Gobierno “el procedimiento de elaboración de un mapa integrado que comprenda todo el territorio español”; establecía medidas sobre símbolos y monumentos, con especial atención al Valle de los Caídos; reforzaba las funciones del Archivo General de la Guerra Civil con la propuesta de creación de un centro documental de la memoria histórica; reconocía el papel desempeñado por asociaciones de víctimas y preveía el acceso de los voluntarios de las Brigadas Internacionales a la ciudadanía española sin necesidad de renunciar a la propia.

La publicación de este proyecto de ley dio lugar a una avalancha de enmiendas y a la presentación, por Esquerra Republicana e Izquierda Unida, de sendas enmiendas a la totalidad y de los consiguientes proyectos de ley alternativos al presentado por el Gobierno. De pronto, todos los grupos parlamentarios parecían disponer de un completo programa de políticas públicas sobre un pasado que volvió a hacerse presente con la masiva beatificación de asesinados en zona republicana por motivos religiosos y con la llamada “guerra de esquelas”, que recordaban, en el septuagésimo aniversario del comienzo de la Guerra Civil y con un lenguaje similar al utilizado entonces, a decenas de asesinados en el verano de 1936<sup>21</sup>. No es este lugar para el análisis de las enmiendas presentadas, pero sí es necesario para entender la persistencia en 2010 de debates y conflictos en torno a las cuestiones relacionadas con las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura, señalar los puntos que suscitaron propuestas alternativas de parte de los grupos parlamentarios con los que el Gobierno socialista contaba para sacar adelante la ley antes de la disolución de las Cortes.

En el fondo del debate latían dos concepciones diferentes sobre la relación del Estado con los acontecimientos del pasado y con su reconstrucción como memoria. Son dos concepciones que vienen también de la coyuntura de la alternancia de gobierno en 1996 y que no han dejado de estar presentes hasta el día de hoy: los partidos situados a la izquierda del Grupo Socialista insistían en una “construcción social del recuerdo”, que exigía “la proyección pública y colectiva de la memoria democrática”, esto es, la elaboración y difusión desde instituciones públicas de un relato o narrativa que “proyectara los valores resistenciales en el pasado hacia el presente”. Dicho de manera

---

<sup>21</sup> Las enmiendas fueron publicadas en *BOCG CD*, Serie A, Núm. 99-20, 14 de marzo de 2007.

más directa: una reconstrucción del pasado como memoria democrática que cumpliría las veces de una ideología política, resaltando todo aquello que pudiera servir a la movilización social y a la acción política en el presente, y relegando al olvido todo lo demás: las políticas públicas debían conducir a la construcción de una memoria colectiva. Por el contrario, en su exposición de motivos, el proyecto de ley sometido a debate por el Gobierno se refería a la “memoria personal y familiar”, y afirmaba expresamente que no era tarea de la ley o de las normas jurídicas en general implantar una determinada memoria histórica ni correspondía al legislador reconstruir una supuesta memoria colectiva<sup>22</sup>.

Aparte de esta discrepancia de fondo, el proyecto del Gobierno había desechado la posibilidad de declarar la nulidad de las sentencias de la dictadura para sustituirla por una declaración de injusticia, mientras el grupo IU-ICV exigía una declaración expresa de nulidad radical y de pleno derecho de todas las sentencias emanadas de consejos de guerra y de tribunales especiales que pusiera fin a lo que definía como “modelo español de impunidad”, resultado de una transición que habría identificado amnistía con amnesia. Era una posición compartida por Esquerra Republicana, que en esta legislatura contaba con su propio grupo parlamentario, y que había expresado su “amarga decepción” ante el proyecto de ley. La discrepancia se convirtió en bloqueo cuando el presidente del Gobierno respondió al portavoz de IU que la revisión jurídica de las sentencias supondría “una ruptura del ordenamiento constitucional”, debido a que la Constitución había optado “por el principio de salvaguarda de la seguridad jurídica”; una respuesta que planteaba más preguntas de las que el presidente estaba en condiciones de responder<sup>23</sup>. En todo caso, la proximidad del fin de la legislatura y la urgencia de sacar adelante el proyecto de ley movió al grupo de IU-ICV a retirar su propuesta de “nulidad” de las sentencias emitidas por consejos de guerra a condición de que el Gobierno accediera a introducir una “declaración de ilegitimidad” de tribunales, jurados y cualesquiera otros órganos penales y administrativos que se hubieran

---

<sup>22</sup> Enmienda núm. 90, firmada por Grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, *BOCG CD*, Serie A, núm 99-20, 14 de marzo de 2007, p. 55, y “Exposición de motivos” del proyecto de ley, l. c., p. 2.

<sup>23</sup> Pregunta del diputado de IU, Gaspar Llamazares, y respuesta del presidente del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en *DSCD*, núm. 198, 13 de septiembre de 2006, pp. 9953-9954.

constituido durante la Guerra Civil para imponer condenas o sanciones de carácter personal por motivos políticos e ideológicos. El proyecto debía mencionar, además, de forma expresa y por su nombre, en una disposición final derogatoria, varios bandos, decretos y leyes de la dictadura.

Con este “pacto de desbloqueo” –que implicó también la desaparición del proyectado consejo de rehabilitación– el Gobierno obtenía para su proyecto de ley el respaldo del grupo IU-ICV, que se dio por satisfecho con la declaración de radical injusticia e ilegitimidad de tribunales y sentencias, aunque considerándola como un punto de partida, y aseguraba los votos del grupo CiU, que logró introducir en el proyecto de ley el reconocimiento de las víctimas por motivos de creencia religiosa y la mención de los jurados como tribunales ilegítimos. Eran éstas dos enmiendas que ampliaban el universo de víctimas merecedoras de reparación y reconocimiento a las ocurridas en zona republicana y la calificación de injusticia e ilegitimidad a tribunales que actuaron en territorio de la República. Y, así, garantizado el voto favorable de los dos grupos, el proyecto de ley pudo ser aprobado el 31 de octubre de 2007, en vísperas de la disolución de las Cortes<sup>24</sup>.

## 5. Nulidad de condenas y exhumación de fosas

¿Injusticia más ilegitimidad pueden dar como resultado nulidad? Así lo interpretó el grupo de IU-ICV que, junto a los Grupos Vasco (PNV) y Catalanes de ERC y de CiU, no había cejado en el empeño de obtener la declaración de nulidad de las sentencias de consejos de guerra que condenaron a muerte al presidente de la Generalitat, Lluís Companys y a otras personalidades como Manuel Carrasco i Formiguera o Blas Infante. La cuestión se reabrió, una vez más, por iniciativa del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que, en sesión celebrada el 15 de octubre de 2009, instó al Fiscal General del Estado a plantear ante el Tribunal Supremo un recurso de revisión para obtener la

---

<sup>24</sup> Debate del proyecto de ley y votación de cada artículo, *DSCD*, Núm. 296, 31 de octubre de 2007, pp. 14611-14633 y 14644-14646. El Partido Popular sumó sus votos a los de la mayoría en las votaciones de los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 16 y en la disposición adicional sexta, votando en contra en todos los demás. Texto de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre: *BOE*, núm. 310, 27 de diciembre de 2007, pp. 53410-53416. En la VIII Legislatura, el PSOE disponía de 162 escaños, el PP de 148, CiU de 10, ERC de ocho e IU-ICV de cinco, el Grupo Vasco (EAJ-PNV) contaba con siete y los Grupos Mixto y Coalición Canaria-Nueva Canarias con cinco cada uno.



anulación de las sentencias dictadas por el Tribunal de Responsabilidades Políticas el 13 de diciembre de 1939 y por el Consejo de Guerra de Generales Oficiales el 14 de octubre de 1940, que condenaron al presidente de la Generalitat de Cataluña, Lluís Companys, a la incautación de sus bienes, la inhabilitación absoluta, el extrañamiento perpetuo, la pérdida de la nacionalidad española y a la pena de muerte, respectivamente.

Por decreto de 5 de abril de 2010, el Fiscal General del Estado, al tiempo que rechazaba la presentación de ese recurso ante el Supremo, acordó reconocer que las dos sentencias eran “inexistentes y nulas de pleno de derecho”, fundamentando su acuerdo en la ilegitimidad de esos tribunales y en la injusticia de sus sentencias, reconocidas ambas –ilegitimidad e injusticia– en la Ley de Memoria Histórica<sup>25</sup>. Pero si esto es así, si por ser injustas e ilegítimas son nulas, cabría preguntar por qué los legisladores rechazaron expresamente, y tras duras polémicas, incluir la nulidad en el texto de la ley. ¿Basta un decreto del Fiscal General para hacer efectiva a efectos jurídicos la nulidad de las sentencias emitidas por los consejos de guerra de la dictadura? ¿O será que el Fiscal General del Estado temía que el Tribunal Supremo rechazara el recurso ateniéndose a la doctrina de cosa juzgada, como ha resuelto en anteriores ocasiones? Y, en fin, ¿es un decreto de la Fiscalía la vía más idónea para acordar la nulidad de una sentencia histórica o sería necesario que se pronunciaran sobre este asunto de forma explícita las Cortes Generales?

Si la Ley 52/2007 dejó en suspenso la cuestión de la nulidad de las sentencias emitidas por tribunales y consejos de guerra de la dictadura, tampoco fue muy taxativa al definir el papel que correspondía al conjunto de las Administraciones Públicas en la identificación, localización, exhumación y digno enterramiento de víctimas. Protocolos de actuación científica, elaboración de mapas, confección de un mapa integrado que comprenda todo el territorio español, procedimientos para que los descendientes directos de las víctimas puedan recuperar los restos enterrados en fosas, todo, en fin, lo que guarda relación con la cuestión central que durante los últimos años ha dominado las políticas hacia el pasado, aparece siempre en el texto de la ley como un deber de colaboración entre las diversas Administraciones Públicas y no como un mandato legal

---

<sup>25</sup> Decreto del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado sobre las resoluciones dictadas contra D. Lluís Companys i Jover...”, 5 de abril de 2010, disponible en internet.

exigible en derecho ante los tribunales. A este respecto, la Ley 52/2007 más parece un ramillete de buenas intenciones que un texto legal. En la práctica, las exhumaciones se han seguido sosteniendo en la iniciativa voluntaria de cientos de asociaciones, agrupaciones y foros por la memoria que se presentan a las convocatorias de subvenciones abiertas por el Ministerio de la Presidencia, con algunas variantes en comunidades autónomas que, como Cataluña, Euskadi o Andalucía, han decidido asumir parcial o totalmente esa tarea.

La pasividad y las demoras del Gobierno y de las Administraciones Públicas en el proceso de exhumación han dado ocasión, o servido de justificación o pretexto, al conflicto que más ha conmocionado a la opinión pública en los dos últimos años: de una parte, el auto de 16 de octubre de 2008 del magistrado-juez titular del Juzgado Central de instrucción Núm. 5 de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, incoando un procedimiento penal contra 35 altos cargos de la dictadura, todos ellos fallecidos –como reconoce el mismo auto–, a los que acusaba de un delito contra los altos organismos de la nación y de inducir y ordenar detenciones ilegales sin ofrecerse razón del paradero de las víctimas, en el marco de crímenes contra la humanidad. De otra parte, la admisión a trámite por el Tribunal Supremo, por auto de 3 de febrero de 2010, de las querellas por un presunto delito de prevaricación presentadas por Falange Española de las JONS y un llamado sindicato de Manos Limpias contra dicho magistrado. En su auto, el juez Baltasar Garzón había aceptado la competencia para investigar las denuncias presentadas desde el 14 de diciembre de 2006 hasta el 6 de octubre de 2008 ante la Audiencia Nacional por varias asociaciones, cuyo objeto era más la exhumación de fosas comunes de asesinados y ejecutados durante la Guerra Civil y la posguerra, que la demanda de una investigación penal sobre los presuntos autores de los crímenes.

En el mismo auto en que se declaraba competente, el juez instructor autorizaba el inicio, desarrollo o continuación de las exhumaciones que los demandantes habían solicitado “así como cualesquiera otras exhumaciones que se propongan”. En resumen, y para lo que en este contexto interesa, el juez instructor, después de calificar los delitos de asesinatos y ejecuciones sumarias cometidos durante la Guerra Civil y la posguerra como “presuntos delitos permanentes de detención ilegal, sin dar razón de paradero, en el contexto de crímenes contra la humanidad”, autorizaba un número ilimitado de

exhumaciones “bajo la supervisión y dirección de la autoridad judicial en cuya jurisdicción se encuentre el lugar”<sup>26</sup>. Cuatro días después de este auto, el Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional interpuso un recurso de apelación directo ante la Sala de lo Penal de la Audiencia con la súplica a la Sala para que revocara y dejara sin efecto el auto de 16 de octubre del titular del Juzgado central N° 5.

Así lo decidió la Sala, con el voto discrepante de tres magistrados, y ahí pudo haber concluido la iniciativa del instructor de la Audiencia Nacional, pero, como era previsible, la admisión a trámite de la demanda de dos organizaciones de extrema derecha contra el juez desató una fuerte polémica y una notable movilización de asociaciones, que podría resumirse en los titulares con los que la prensa calificó los hechos: el juez Garzón procesado por investigar los crímenes del franquismo. Y, como no podía ser menos, la emoción suscitada por la imputación, además de movilizar a la opinión pública en manifestaciones y encuentros en defensa del magistrado, rebotó en el Congreso de los Diputados en forma de interpelación urgente del Grupo Parlamentario ER-IU-ICV: “sobre la recuperación de la memoria histórica”. Es significativo que el grupo haya titulado con esta expresión su interpelación: recuperar la memoria histórica, en lenguaje parlamentario, ha pasado a significar políticas públicas hacia las víctimas de la represión franquista. Y en el desarrollo de esas políticas había ocurrido un hecho que, en opinión de los interpelantes, “ensucia de nuevo la memoria, que desprecia el dolor de los hijos y de los nietos y que condena las aspiraciones de justicia por tercera vez”, además de extender “por la prensa extranjera” una visión de nuestra democracia como una “democracia con minoría de edad [...], una democracia en la que el Gobierno no pone toda la carne en el asador para recuperar la memoria democrática, para acompañar a las víctimas, para garantizar el principio de justicia, verdad y reparación”. Ese hecho que ensuciaba la memoria y despreciaba el dolor era la imputación de Baltasar Garzón por presunto delito de prevaricación.

El diputado Joan Herrera, que hablaba en nombre de los interpelantes, tomó pie en la ocasión que le ofrecían el procesamiento y el “clamor internacional que dice que es insólito lo que está pasando en España en torno a la investigación sobre el

---

<sup>26</sup> Juzgado Central de Instrucción N° 005. Audiencia Nacional. Diligencias previas proc. abreviado 399/2006V. Auto. Madrid, 16 de octubre de 2008.

franquismo”, para denunciar las carencias de la Ley de Memoria Histórica, que su grupo había votado favorablemente al término de la anterior legislatura: no se había creado una fiscalía; las políticas de memoria se habían repartido entre tres ministerios, de modo que fosas había ido a Justicia, archivos y simbología a Cultura y subvenciones a Vicepresidencia; la oficina de información a las víctimas —¿con tres personas, o cuatro?, se preguntaba el diputado— era incapaz de dar respuesta a las peticiones recibidas; nadie sabía lo que estaba pasando con la simbología franquista y, lo más grave, familias y personas estaban padeciendo un *vía crucis* judicial para recuperar los cuerpos de sus familiares asesinados, enterrados en cunetas, en fosas comunes. En consecuencia, y tras recordar que había interpretaciones de la Ley de Memoria Histórica, de la Ley de Amnistía y de todo “el ordenamiento vigente como un ordenamiento que es capaz de tapar crímenes de lesa humanidad y de genocidio”, el diputado planteaba la necesidad de modificar la ley de manera que garantizara “la responsabilidad pública de las Administraciones a la hora de acompañar a las víctimas”<sup>27</sup>.

Coincidiendo con esta solicitud, el mismo grupo parlamentario de ERC-IU-ICV presentaba en el Congreso un proyecto de ley sobre modificación de la Ley de Amnistía, añadiéndole un artículo quinto *bis* en el que se estipulaba que “en ningún caso será de aplicación la amnistía a los actos criminales de genocidio o de lesa humanidad cometidos con anterioridad a esta ley”. También el Grupo Mixto, por medio de dos diputados del Bloque Nacionalista Galego, presentaba otra propuesta de ley en idéntico sentido: añadir un artículo de modo que lo dispuesto en la ley no fuera de aplicación a los crímenes de genocidio o de lesa humanidad, a los que sería de aplicación lo dispuesto en la normativa internacional<sup>28</sup>. Lo que en el punto de partida de las políticas de memoria había sido solidaridad, reparación o reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura se convertía ahora en exigencia de modificación o anulación de la Ley de Amnistía de 15 octubre de 1977, de manera que pudiera

---

<sup>27</sup> Intervenciones del diputado Herrera Torres en la interpelación al Gobierno y en la defensa de la moción, *DSCD*, núm. 159, 28 de abril de 2010, pp. 31-33, y núm. 161, 11 de mayo de 2010, pp. 37-38.

<sup>28</sup> *BOCG CD*, serie D, núm. 385, 30 de abril de 2010 para la propuesta del Grupo de ERC-IU-ICV, y serie B, núm. 246-1, de 30 de abril de 2010, para la del Grupo Mixto.

procederse a la apertura de procedimientos penales contra los culpables de crímenes imprescriptibles.

La interpelación urgente dirigida al Gobierno dio paso a una moción, presentada por el mismo grupo, en la que se instaba al Gobierno a conmemorar de forma solemne la declaración del Congreso de condena expresa al régimen franquista; constituir un día anual para conmemoración y apoyo a los represaliados; establecer un marco institucional efectivo que impulsara políticas públicas para conservación y fomento de la memoria democrática; crear un alto comisionado de apoyo a las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura; crear una fiscalía especializada en ese apoyo y ayuda; modificar los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley de Memoria Histórica con objeto de garantizar la responsabilidad pública e institucional en las labores de localización, exhumación e identificación; y, por último, pero no lo menos importante, reformar cuantas disposiciones legales fuera necesario con objeto de “garantizar que en ningún caso exista margen para considerar delito aquellas actuaciones que investiguen los crímenes imprescriptibles de la dictadura franquista”, lo cual, si no se entiende mal, equivalía a solicitar carta blanca para los jueces de instrucción en el curso de procedimientos penales contra los crímenes de la dictadura<sup>29</sup>.

A la presión concentrada sobre el Gobierno con la movilización de asociaciones, la solidaridad expresamente manifestada por personalidades del mundo judicial español y extranjero, y la moción del Grupo ERC-IU-ICV, respondió el ministro de Justicia reivindicando lo realizado hasta entonces en lo que calificó como gradual proceso de reparación y reconocimiento de quienes fueron víctimas del franquismo. En lo que respecta al balance de lo actuado, el ministro defendió la Ley de Memoria Histórica por haber proclamado, –por vez primera en la España democrática–, el carácter radicalmente injusto de todas las condenas y sanciones y cualesquiera formas de violencia personal por razones políticas e ideológicas sufridas durante la guerra y en la dictadura, y dedujo de esa declaración, sumada a la de ilegitimidad de los tribunales, la expulsión del ordenamiento jurídico de esas sentencias y de esos tribunales y, en

---

<sup>29</sup> Moción consecuencia de la interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, sobre la recuperación de la memoria histórica, *BOCG CD*, serie D, núm. 394, 20 de mayo de 2010.

consecuencia, su nulidad de raíz y su inexistencia jurídica, sumándose a lo que la Fiscalía General del Estado había decretado semanas antes sobre la misma cuestión. El ministro recordó, por otra parte, que en la Ley de Memoria “se puso con toda claridad, en una disposición específica, el elenco de normas franquistas que debían quedar expresamente derogadas, por si había alguna duda respecto al efecto derogatorio de la Constitución sobre las mismas”, una observación sorprendente dado que, desde la promulgación misma de la Constitución, a nadie le cupo duda alguna acerca del alcance de los efectos derogatorios –por decirlo con las palabras del ministro– de su disposición derogatoria.

El ministro de Justicia informó a la Cámara de que “más de 600 familias de nuestro país” tenían ya en sus manos la declaración de reparación y reconocimiento y “más de 700 viudas y 13.000 huérfanos vinculados a la guerra” habían mejorado pensiones, asistencia social y médica. También habían recibido indemnizaciones los familiares de decenas de personas que murieron entre el 1 de enero de 1968 y el 31 de diciembre de 1977 por defender las libertades y los llamados ex presos sociales, encarcelados por “su condición homosexual”; se habían inscrito como españoles más de 90.000 descendientes de exiliados y habían recibido el pasaporte que España les debía veinte brigadistas internacionales de muy avanzada edad. El Gobierno había procedido a la retirada de símbolos franquistas de dependencias de la Administración General del Estado<sup>30</sup>. El Ministerio de Justicia había creado una oficina de asistencia a las víctimas y estaba apoyando a asociaciones y organizaciones vinculadas a la memoria mediante subvenciones que hasta el año 2009 habían ascendido a 14 millones de euros y que ya eran de más de cinco en el año 2010. El ministro anunció también que ya estaba aprobado el protocolo unificado de exhumaciones y que los ciudadanos podrían “interactuar, conocer y disponer de toda la información existente en nuestro país sobre ese llamado mapa de localizaciones y de fosas”.

No dijo el ministro, pero pudo haberlo dicho, que el Ministerio de Cultura y, más concretamente, la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas venía

---

<sup>30</sup> Orden CUL/3190/2008, de 6 de noviembre de 2008, en la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2008, por el que se dictan instrucciones para la retirada de símbolos franquistas en los bienes de la Administración General del Estado y de sus organismos dependientes, *BOE*, núm. 269, 7 de noviembre de 2008, p. 4456.

realizando desde 2006 una ingente labor de ingreso de fondos procedentes de donaciones, adquisiciones o transferencias de otros archivos en el Centro Documental de la Memoria Histórica, creado en junio de 2007, con sede en la ciudad de Salamanca<sup>31</sup>. Decenas de miles de expedientes del Tribunal Nacional de Responsabilidades Políticas, o todo el fondo de la Causa General, formado por unas 4.500 cajas y conservado en el Archivo Histórico Nacional –un tesoro de documentación que puede consultarse en la red de archivos del Ministerio de Cultura–, están hoy al alcance del público, y se ha regulado también el acceso a los fondos depositados en los archivos de las audiencias militares territoriales. Una visita, sin salir de casa, a los documentos colgados en la red con información que afecta a millones de personas o un recorrido por *Todos los nombres* debía ser suficiente para que las denuncias del pasado oculto, de que los españoles, atenazados por el miedo, si no enfermos de amnesia–, nunca se han querido enfrentar a su pasado, dejen de tener la aureola de que se las sigue rodeando cada vez que algún nuevo libro sobre la represión se añade a la verdadera montaña que forman los hasta hoy publicados sobre la Guerra Civil y la dictadura.

## 6. La última moción

Todo lo señalado por el ministro de Justicia, y todo lo que pudo haber añadido, especialmente lo que se refiere al sustancial incremento de documentación disponible en archivos públicos y en Internet sobre la represión que cayó sobre los vencidos una vez terminada la Guerra Civil, sirvió de prólogo a la presentación el 11 de mayo de 2010 –pocos días antes de que un grupo de expertos en derechos humanos de la ONU expresara su preocupación por la suspensión de un juez español<sup>32</sup>– ante el pleno del Congreso de una enmienda de sustitución, negociada y acordada entre el Grupo Socialista y el Grupo de ERC-IU-ICV. Con ella, tras el largo viaje por los mares de la memoria histórica, pudo llegarse a un puerto común en que quedó claro, desde el

---

<sup>31</sup> Real decreto 697/2007, de 1 de junio, por el que se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica, *BOE*, núm. 143, 15 de junio de 2007, p. 25976.

<sup>32</sup> UN News service, 25 de mayo de 2010, “UN human rights experts voice concern about suspension of Spanish judge”, <http://www.un.org/apps/new/printnewsAr.asp?nid=34809>.

principio, que “el ordenamiento jurídico vigente en España obliga, de modo indudable y suficiente, a la persecución de crímenes contra la humanidad y de genocidio, en los términos y con el alcance recogido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Convenio para la sanción del Genocidio y en el resto de la legislación nacional e internacional que nuestra Constitución recoge y ampara”. Y segundo, que “la aplicación de toda esta legislación corresponde a los jueces y tribunales”<sup>33</sup>. Parecen afirmaciones obvias, no necesitadas de una solemne declaración del Congreso. Pero si se tiene en cuenta que los partidos integrantes de uno de los grupos que firmaban esta moción y algunas de las asociaciones especializadas en la exhumación de víctimas de la guerra y la dictadura habían clamado poco antes contra el “modelo español de impunidad” y exigido la modificación, cuando no la derogación, de la Ley de Amnistía y de la misma Ley de Memoria, la reiteración de esos puntos adquiere todo su significado: ni una ni otra pueden ser esgrimidas como obstáculo para la aplicación de la legislación internacional sobre crímenes contra la humanidad.

Por lo demás, y después de formular esta declaración, la “Moción sobre la recuperación de la memoria histórica” instaba al Gobierno a potenciar la Oficina para las Víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura, de manera que pueda asumir la dirección y coordinación de todas las políticas públicas vinculadas a la Ley de Memoria Histórica; a que siga facilitando asesoramiento sobre derechos y su ejercicio a través de la dicha oficina; a que garantice la responsabilidad pública e institucional en las labores de localización, exhumación e identificación de las fosas o enterramientos de las víctimas, de manera que esta pase al rango de política pública e institucional garantizada por el conjunto de Administraciones y, con carácter subsidiario, por la Administración General del Estado; a que dé a conocer el mapa integrado de fosas y, en fin, a que conmemore de manera solemne la declaración del Congreso de condena expresa al régimen franquista y de apoyo a las víctimas. De 332 votos emitidos, la

---

<sup>33</sup> Enmienda del grupo parlamentario de Esquerra Republicana-[Izquierda Unida]-Iniciativa per Catalunya Verds y del grupo parlamentario socialista a la Moción sobre la recuperación de la memoria histórica, *BOCG CD*, serie D, núm. 394, 20 de mayo de 2010, pp. 17-18.



moción obtuvo 186 a favor, 145 en contra y una abstención, y quedó, por tanto, aprobada<sup>34</sup>.

Todo el contenido de esta última moción sobre recuperación de la memoria histórica parece muy razonable –sobre todo si se tiene en cuenta la historia anterior–, aunque las dificultades para la implementación de una política pública de memoria, que es una política sobre el pasado de Guerra Civil y dictadura, impulsada por el Gobierno del Estado a través de una oficina central transformada y potenciada, son por sí mismas evidentes, y no es preciso insistir en ello: los autores de la moción entienden que, para la transformación y potenciación de la oficina, serán necesarias unas “reformas administrativas” que, como dicen, “impulsará” el mismo Gobierno. Pero, como todo el mundo sabe, por más que el Gobierno impulse una política, su realización, cuando se trata de competencias divididas entre los distintos niveles de Administraciones Públicas de nuestro Estado compuesto, es asunto que escapa de sus manos.

## **Conclusiones**

1. Durante los últimos años, las políticas de reconocimiento y reparación de las víctimas de la Guerra Civil y de la dictadura; la conservación y clasificación de documentos y la apertura y accesibilidad de archivos y bibliotecas para la investigación y el conocimiento de la represión; y, en fin, la retirada de símbolos de la dictadura o el cambio en la rotulación de calles han experimentado notables avances, que contrastan con la dubitativa actitud del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas a la hora de asumir las tareas que les corresponden en la exhumación y el entierro de los asesinados y ejecutados durante la Guerra Civil y la posguerra.

2. Solo una firme determinación del conjunto de Administraciones Públicas implicadas en la exhumación de fosas y el enterramiento digno de los restos de las víctimas podrá impulsar este proceso por los cauces de racionalidad y legalidad por los que siempre pudo y debió haber discurrido, estableciendo un protocolo de actuación y destinando suficientes recursos humanos y materiales a la tarea. Mantener indefinidamente la

---

<sup>34</sup> *DSCD*, núm. 161, 11 de mayo de 2010, página 50. Antes de la votación, y aduciendo razones de estilo, los proponentes solicitaron corregir en el punto 3 la palabra franquismo por Guerra Civil y dictadura.

política de subvenciones destinadas a este fin a asociaciones, fundaciones o agrupaciones de particulares entraña la perpetuación por tiempo ilimitado de una fuente de frustración y de conflictos.

3. Por lo que se refiere a la “investigación de los crímenes del franquismo”, que durante las últimas décadas ha acumulado una ingente cantidad de publicaciones, la imposibilidad de abrir procedimientos penales contra presuntos culpables, todos notoriamente muertos, no debía excusar la presencia, sin dudas ni vacilaciones, de los juzgados territorialmente competentes en los procesos de exhumación y levantamiento de los restos de esos enterramientos ilegales que son las fosas comunes para que los familiares que los reclamen puedan darles digna sepultura.

4. Para el alcance –cuando se trata de situaciones jurídicas agotadas en sus efectos– de la declaración de injusticia e ilegitimidad de los tribunales actuantes en la dictadura y de las sentencias por ellos emitidas, es necesario recordar que, como ha establecido el Tribunal Constitucional, “la dura realidad de la historia no puede soslayarse en lo jurídico con procesos de revisión indefinida”. Corresponde, sin embargo, a jueces y tribunales, según la más reciente declaración del Congreso de los Diputados, la persecución de crímenes contra la humanidad y de genocidio, en los términos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Convenio para la Sanción del Genocidio y en el resto de la legislación nacional e internacional que nuestra Constitución recoge y ampara.