



Federación Estatal de  
Foros por la Memoria

***Valoración del Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática  
aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de Septiembre de  
2020.***

Aportación a la Asamblea del Encuentro Estatal de Colectivos de Memoria Histórica y de Víctimas del franquismo (10 de Octubre de 2020)

Federación Estatal de Foros por la Memoria  
Septiembre de 2020

## **Valoración del Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de Septiembre de 2020.**

Aportación a la Asamblea del Encuentro Estatal de Colectivos de Memoria Histórica y de Víctimas del franquismo (10 de Octubre de 2020)

Federación Estatal de Foros por la Memoria

En primer lugar nos felicitamos por la elaboración de este Anteproyecto y el debate público y político que se va a producir hasta su aprobación, y reconocemos que supone, en muchos temas concretos, un importante avance con respecto a la Ley de Memoria de 2007.

Nunca se hubiera llegado aquí sin la perseverancia de las víctimas, y el trabajo del movimiento social por la Recuperación de la Memoria mediante el esfuerzo propositivo y explicativo desarrollado durante muchos años. Y por qué no decirlo, sin las posiciones críticas como la asumida por esta Federación, que desde su tramitación nos opusimos a que la Ley de Memoria de 2007 fuese el marco idóneo y definitivo para llevar a cabo políticas públicas de memoria, y hacer efectivas las exigencias de Verdad, Justicia y Reparación para las víctimas del franquismo y el conjunto de la sociedad.

Desde la posición del Encuentro Estatal de Colectivos de Memoria Histórica y de Víctimas del Franquismo, del cual formamos parte, se entiende como insuficiente a estas alturas una Ley de Memoria Histórica, y viene proponiendo una **Ley Integral de Víctimas del franquismo** que tenga como centro las víctimas y el reconocimiento pleno de su derechos, en pie de igualdad con otros colectivos de víctimas de violencia política sobre los que se ha legislado convenientemente.

Valoramos como un importante éxito que el Anteproyecto aprobado hoy incluya por fin el **reconocimiento jurídico de las víctimas del franquismo** por el Estado español (Art. 3), y del derecho a ser consideradas y tratadas como sujetos pasivos de todos los derechos reconocidos en la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito. Es una de las propuestas centrales del Encuentro Estatal de Colectivos.

Dice el Art. 1.3 que *“En afirmación de los principios y valores democráticos y la dignidad de las víctimas, forma parte del objeto de esta ley el **repudio y condena del golpe de Estado del 18 de julio de 1936 y la posterior dictadura.**”* Echamos de menos una condena mucho más rotunda y explícita, y que aparezca en un lugar más destacado del Anteproyecto de Ley: en el Artículo 1, como punto único.

Asimismo, valoramos que el Anteproyecto ilegaliza parte de las consecuencias del golpe del 18 de Julio de 1936 y de la dictadura, pero **se resiste a incluir una ilegalización explícita del régimen** en sí. Echamos de menos, también, una declaración expresa del carácter legítimo de la 2ª República española.

Observamos importantes carencias fundamentalmente en Justicia y en Reparación. **La Reparación que se propone es mucho más simbólica que material.** El Anteproyecto no reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado ni de los particulares beneficiados por el expolio franquista mediante incautaciones de bienes o robos, como tampoco reconoce la responsabilidad del Estado, empresas y particulares beneficiados del trabajo forzoso. En Alemania se aprobó una ley para la creación de la Fundación “Erinnerung, Verantwortung und Zukunft”, que impulsó reparaciones, con la contribución de unas 5.000 empresas privadas e instituciones como la Iglesia. Esta ley puso a disposición de la investigación archivos públicos, empresariales, se recopilaron testimonios y se creó un fondo económico para labores educativas. En Argentina la Ley 27217/2015 creó una comisión para identificar “*las Complicidades Económicas y Financieras durante la última dictadura militar para la búsqueda de la verdad, la memoria, la justicia, la reparación y el fortalecimiento de las instituciones de la democracia*”.

Asimismo tenemos serias dudas en cuanto a que realmente el Anteproyecto asuma más que formalmente las **recomendaciones de los organismos internacionales de Derechos Humanos**, las normas del Derecho Penal Internacional, y los acuerdos internacionales suscritos por el Estado español. No sólo deben ser norma de interpretación (art. 2.2.); también deberían plasmarse explícitamente en el articulado de la Ley.

Hacemos nuestra la propuesta de la Unión Progresista de Fiscales en su comunicado el 17 de septiembre: “... sería deseable que, durante la tramitación parlamentaria, en el articulado de la ley se hiciera una referencia expresa a que **la investigación de estos crímenes conllevará, cuando proceda, el enjuiciamiento de sus responsables y su castigo penal**, tal como prevé el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 15.2) y el Convenio Europeo de DDHH (art. 7.2), ambos ratificados por España, a los que señala además el art. 10.2 de la CE. ”

El Anteproyecto constituye un importante avance respecto al texto vigente de la anterior Ley de memoria, pero en realidad, **ni políticamente, ni jurídicamente, supone una ruptura con el denominado Modelo Español de Impunidad.** Valoramos que el Anteproyecto de Ley aún resultando aprobado en los actuales términos, significaría un importante empuje a políticas públicas de Memoria de cara al futuro, pero en nuestra opinión se renuncia a la oportunidad de dismantelar el Modelo Español de Impunidad establecido por el franquismo y certificado en la Transición. Por ejemplo, al **no incluir una declaración de nulidad de uno de los pilares fundamentales de la impunidad de los crímenes del franquismo: la Ley de Amnistía de 1977.** Nuestra Federación está elaborando un Informe jurídico y político sobre la necesidad imperiosa de declarar nula íntegramente la Ley de Amnistía, que haremos público próximamente.

## SOBRE LA ANULACION DE LAS SENTENCIAS FRANQUISTAS

En los 13 años transcurridos entre una y otra leyes de Memoria Histórica, han sido miles las víctimas del franquismo (directas y sus familiares) que nos han dejado sin haber accedido a la anulación de sus sentencias o las de sus antepasados, como forma de Justicia y de Reparación. Porque a día de hoy (45 años después de la muerte física del dictador), todas las sentencias son legales y firmes, y los condenados por la “justicia” franquista siguen siendo unos delincuentes a todos los efectos para el Estado Español.

Las víctimas de la dictadura eran sin duda heterogéneas y tenían diversas ideologías, (comunistas, socialistas, republicanos, libertarios, nacionalistas, masones, simples defensores de la legalidad, cristianos evangélicos...). Pero lo que las une a todas es la intencionalidad política de su persecución. Es decir, el franquismo las asesinó, encarceló, persiguió, con el fin de imponer unos objetivos políticos criminales. La lucha por las víctimas, por tanto, nos obliga a impedir que lo que el franquismo impuso por la fuerza de las armas, siga impune y triunfe.

La anulación de las sentencias represivas fue la piedra de toque en la elaboración de la Ley de Memoria de 2007: la negativa a anularlas en nombre, supuestamente, de la seguridad jurídica, explica en gran medida el fracaso de dicha Ley, y que trece años después se haya tenido que iniciar la tramitación de otra.

**No podemos conformarnos con declarar las sentencias como “ilegítimas” tal y como recoge el Anteproyecto** que se nos presenta (Art.5), porque esa definición no tiene validez jurídica alguna: o son legales o son ilegales. Legitimidad/ilegitimidad es una categoría moral; legal/ilegal es una categoría jurídica. **Propugnamos que tanto las sentencias como los tribunales y toda la legislación represiva del franquismo, se declaren ilegales y nulos**, tal y como se hizo en la República Federal alemana.

Creemos que en todo el articulado que trata de las sentencias debe desaparecer el término “guerra civil” y permanecer exclusivamente el de “franquismo”, porque el uso ambiguo del primero puede equiparar las sentencias emitidas por los consejos de guerra, tribunales populares y ordinarios de la República (casos de Goded y Fanjul, por ejemplo), a las del franquismo. Sería una falsificación histórica y una injusticia.

Por otro lado, creemos que debe desaparecer del texto el concepto *“por motivos políticos, ideológicos, de conciencia o creencia religiosa”* (Art. 5.1). Ello implicaría que hay que revisar cada sentencia para ver si cumple con esas condiciones. Además, declarar que hay sentencias “no anulables” significaría reconocer de hecho la legalidad de las mismas, y de la “justicia” franquista. **Las sentencias deben anularse en bloque, y automáticamente, no por medio de una revisión individualizada** en los tribunales, y tampoco discriminándolas por el tipo penal aplicado o la pena impuesta en cada ocasión, sino por el carácter intrínsecamente ilegal de los tribunales y de la legislación represiva.

Hay otros aspectos del Artículo 3 peligrosamente ambiguos: *“...pretendieron el restablecimiento*

*de un régimen democrático en España o intentaron vivir conforme a opciones amparadas por derechos y libertades hoy reconocidos por la Constitución” ¿Se merecen la condena, por ejemplo, quienes luchaban por el comunismo libertario, y no por la libertad de empresa? ¿Sus sentencias van a seguir siendo legales y firmes?*

Sobre el Art. 4., defendemos que si se anula una sentencia, **las consecuencias de hecho y los perjuicios económicos y morales producidos a la víctima no pueden eximir al Estado de su responsabilidad.** En el Anteproyecto se boquea realmente el derecho a la Reparación, que no sólo debe ser simbólica, sino también material.

Nos oponemos a la “Declaración de reparación y reconocimiento personal” (Art. 6.), que persevera en la línea de la Ley del 2007 dejando la carga probatoria a cargo de la víctima y de sus familiares. ¿Con qué derecho un organismo administrativo puede denegar una Declaración? ¿Se pretende volver a “juzgar” a las víctimas otra vez, una a una? Creemos que debe ser sustituida por un certificado judicial de nulidad de la sentencia.

#### LAS EXHUMACIONES DE FOSAS

*Art. 15. “Corresponderá a la Administración General del Estado la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la Dictadura, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas relacionadas con dicha actividad.”*

Al parecer pasamos de un sistema de exhumaciones de privadas, a una “nacionalización” del procedimiento. De cualquier modo, el principal déficit de la Ley de 2007, **la NO judicialización de las exhumaciones, permanece.** Venimos defendiendo desde antes de 2007 que no tratar de los restos de los asesinados como pruebas del delito de desaparición forzada, apuntala la impunidad de los crímenes.

El Artículo 25 dice que *“se pondrá en conocimiento de Fiscalía la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones e identificaciones”*, cuando todas las víctimas, todos los cuerpos exhumados son víctimas de desaparición forzada, crimen de lesa humanidad imprescriptible.

La competencia para la exhumación e identificación de víctimas del franquismo enterradas en fosas comunes tiene que corresponder en exclusiva a la administración de Justicia, debiendo ser un juez el que determine la identidad y causa de la persona asesinada, así como las circunstancias en que se produjo su asesinato o ejecución extrajudicial, y el posible o posibles autores del mismo, archivando la causa judicial abierta una vez se certifique la muerte, o que no ha sido posible identificar al autor o autores del crimen.

En virtud del principio de imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra, contra la Paz y contra la Humanidad, están obligados y **son competentes** para proceder a la localización, búsqueda, exhumación e identificación de los desaparecidos, **exclusivamente los órganos judiciales**

**competentes en el orden penal según los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.** El Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o involuntarias, en el Informe sobre su visita a España en septiembre de 2013, exigía: *“Que los representantes de la administración de justicia se personen en el momento de la ejecución de las exhumaciones y luego analicen los resultados que las mismas arrojan y actúen de acuerdo con ellos”.*

Además, la actuación de la Administración de Justicia con respecto a las exhumaciones se practica en una especie de limbo cuando se trata de las fosas comunes del franquismo, no aplicándose en estos casos la Ley de Enjuiciamiento Criminal, al no realizarse las actuaciones de intervención que establece la Ley cuando aparecen restos inhumados ilegalmente.

La búsqueda, localización, exhumación e identificación de las víctimas del franquismo, debe corresponder en exclusiva a la Administración de Justicia, sin perjuicio de que se reglamenten mecanismos de colaboración, denuncia y promoción de las exhumaciones por otras administraciones e instituciones, agrupaciones de familiares, y movimiento asociativo.

Se otorga a la Fiscalía en los artículos 23 y 25, y en la Disposición final primera, un ambiguo papel al final del proceso de exhumación, con la consecuencia de que la apertura de las fosas sin certificación judicial tendría como consecuencia la destrucción de las pruebas de crímenes contra la Humanidad cometidos, y su no validez en un procedimiento penal. En definitiva, no entendemos el papel de una “Fiscalía de Sala” que “investiga” o “impulsa” (Art.29).

#### EL ACCESO A LOS ARCHIVOS DE LA REPRESIÓN

El Anteproyecto de Ley copia y pega el artículo 22 de la Ley 52/2007 en sus tres primeros puntos. Evidencia la nula voluntad política de avanzar en este aspecto clave, tal y como fue reconocido por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 68/165 cuando se instó a los Estados a establecer *“una política archivística nacional que garantice la preservación y protección de todos los archivos que guarden relación con los derechos humanos”.*

**El anteproyecto no se mueve de los estrechos límites conservadores y restrictivos que han caracterizado la legislación sobre acceso desde la transición española.** Es absolutamente falso que el anteproyecto en la parte dedicada a los archivos haya tenido en *“consideración los criterios en defensa de los derechos humanos elaborados por la UNESCO y el Consejo Internacional de los Archivos”.* Parece, igualmente, que no se conocen los documentos claves publicados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en relación a los Derechos Humanos y los archivos: *“La cuestión de la impunidad de los autores de las violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)”* (E/CN.4sub/1997/220/Rev.1); y, *“Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”* (E/CN.4/2005/102/Add.1).

El problema real hoy día para las víctimas y sus familiares, movimientos sociales por la memoria,

e investigadores/usuarios, no se encuentra tanto en la ausencia de fondos o en problemas de adquisición, sino en la falta de medios del Sistema Español de Archivos para identificar, clasificar, organizar, describir, conservar y dar acceso a los valiosos fondos documentales, indiferentemente de su ubicación o el soporte (en papel o en formato electrónico).

Por último, no se aborda cuando no directamente se ignora el tema central tanto para las víctimas de los crímenes del régimen franquista y sus descendientes, los movimientos sociales por la memoria o los investigadores/usuarios: la problemática legislación sobre acceso repleta de normativas contradictorias entre sí.

#### OTROS TEMAS:

El Anteproyecto de Ley incluye importantes avances en el establecimiento y promoción de políticas públicas activas de memoria, sobre todo con respecto de la deficiente ley anterior, pero también algunas carencias y errores:

- El tratamiento de los **lugares de Memoria** muestra una evidente mejora y detalle con respecto a la ley anterior.
- Es un gran avance el planteamiento desarrollado en el texto sobre la **implantación de la Memoria Histórica en el sistema educativo**. Está por ver la concreción en la Ley de Educación que está actualmente en trámite parlamentario.
- También hay un claro adelanto en cuanto al **tratamiento de la simbología franquista**, que por falta de desarrollo reglamentario y régimen sancionador en la Ley de 2007, ha sido incumplida impunemente por muchas instituciones.
- El Artículo 43. sobre la *“Revisión y revocación de **condecoraciones y recompensas**”*. Supone un avance el tratamiento de la retirada de títulos y premios procedentes de la represión. Se limita a abrir procedimiento de revocación *“con motivo de haber formado parte del aparato de represión de la dictadura franquista”*. Nos felicitamos porque la revocación también podrá llevarse a cabo a título póstumo. Debería ampliarse a las condecoraciones y recompensas obtenidas tras haber recibido un nombramiento para ejercer un cargo político o institucional en la Administración de la Dictadura.
- El Artículo 24. Sobre *“Creación del Banco Nacional de ADN de Víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura”*, no está concebido para el caso de las niñas y niños robados: *“La aportación de muestras biológicas por parte de los familiares para la obtención de los perfiles de ADN, previa acreditación de tal condición, será en todo caso voluntaria.”* La voluntariedad, en el caso de los niños y niñas robados favorece la impunidad, y no debe limitarse a los familiares genéticos sino incluir, por principio, a los presuntos “padres” raptos para poder cotejar los datos, como ha sucedido en otros países donde se ha dado este fenómeno represivo.

- Asimismo compartimos el compromiso de culminar el proceso de **resignificación del Valle de los Caídos**, aunque el resultado dependerá del sentido final de esa resignificación, que de ningún modo puede sustentarse en las conclusiones del “Informe de Expertos sobre el Valle de los Caídos” de 2011. De todos modos no debería servir para igualar “a todas las víctimas” y a víctimas y verdugos, concepción que resultaría aberrante en lugares de Memoria como Auschwitz o la ESMA de Buenos Aires. La disolución de la Fundación del Valle es una buena noticia.
- Valoramos positivamente la Declaración del 8 de Mayo como **día de reconocimiento a las víctimas del Exilio y la Deportación**. Con ello se hace un reconocimiento expreso a los y las luchadoras españoles en el combate por la Libertad de Europa, poniendo como ejemplo el orgullo de su lucha.
- Sobre la propuesta de una “*Declaración del 31 de octubre como día de recuerdo para todas las víctimas del franquismo*” opinamos que es evidente la nula significación simbólica, política y emotiva de esa fecha para las víctimas del franquismo. Creemos que la no elección de una efeméride realmente significativa de la resistencia contra los golpistas durante la guerra, de la represión franquista, o de la lucha clandestina contra la dictadura, priva a la conmemoración de significación real y la condena a la irrelevancia. La elección de la fecha de aprobación de la Constitución de 1978 por las Cortes, pretende transmitir la idea de que con la promulgación de ésta quedaban satisfechos todos los afanes de justicia y verdad de las víctimas del franquismo; el hecho de que 52 años después se esté presentando una segunda Ley de Memoria, demuestra la falsedad de esta aseveración.
- La Guerrilla Antifranquista no puede tener el tratamiento de “colectivo de víctimas” (Art.3.i). La Guerrilla, así como otros luchadores antifranquistas, deben ser considerados por el Estado español como resistentes antifascistas y héroes del pueblo español, tal y como sucede en el resto de los países europeos con aquellas personas que decidieron combatir al fascismo. Las personas que participaron en la guerrilla antifranquista y quienes les prestaron apoyo activo como colaboradores, y sufrieron persecución, condenas y represalias, deben recibir el mismo trato y reconocimiento que el resto de víctimas del franquismo. **La Guerrilla Antifranquista debe recibir, como colectivo, medidas específicas de reconocimiento y reparación**, entre las que se encuentran las siguientes:
  1. Nulidad del Decreto-Ley (rectificado) de 18 de abril de 1947 sobre represión de los delitos de bandidaje y terrorismo.
  2. Reconocimiento de la condición de resistentes armados del Ejército de la 2ª República a los integrantes del Ejército Guerrillero y de la Guerrilla Antifranquista (incluidos sus enlaces y puntos de apoyo) y, por tanto, se debe disponer su homologación en grado a los miembros del Ejército Republicano.



- Echamos de menos en el listado de colectivos de Víctimas del Artículo 3. la **inclusión de las mujeres que padecieron humillación, persecución, violación o castigo** por haber ejercido su libertad personal o profesional durante la 2ª República, o por el mero hecho de ser compañeras, esposas o hijas de quienes participaron en la vida pública de la democracia republicana. Resulta insuficiente el reconocimiento de su Memoria Democrática en el Artículo 11.
- Nos felicitamos porque el Anteproyecto no propone la constitución de una Comisión de la Verdad. Nos reafirmamos en nuestra opinión hecha pública en 2012, en la que advertíamos de que la propuesta de una Comisión de la Verdad es una estrategia irresponsable y contraproducente.
- Valoramos positivamente la inclusión de un **Régimen Sancionador** (Art.60). Su no incorporación, junto a la falta de desarrollo reglamentario, supuso un importante déficit para la Ley de 2007.

## CONCLUSIÓN

Los pactos más o menos explícitos de la Transición establecieron el llamado por las organizaciones internacionales de derechos humanos **"Modelo Español de Impunidad"**, que generó políticas públicas de silencio y olvido, y se sustenta a día de hoy en tres pilares legales fundamentales: La Ley de Amnistía de 1977; la Ley de Memoria Histórica de 2007 en cuanto niega explícitamente a las víctimas el acceso a la Justicia y deriva a una vía exclusivamente administrativa las reclamaciones; y la sentencia del Tribunal Supremo de 2012, que cierra definitivamente las puertas de los tribunales para impedir la investigación de los crímenes del franquismo.

Hasta que no se aborde directamente el desmantelamiento jurídico del Modelo Español de Impunidad, el acceso de las víctimas del franquismo y del conjunto de la sociedad a la Verdad, la Justicia y la Reparación no será efectivo.

Esta es una gran oportunidad, no podemos pasar los próximos 13 años exigiendo una tercera Ley de Memoria porque la que ahora se presenta resulta insuficiente, si no entra en el fondo de la cuestión: que el Estado impide el acceso real de las víctimas del franquismo a la Justicia en igualdad de condiciones con otros colectivos de víctimas. **Apostamos por una Ley Integral de Víctimas del franquismo**, que resuelva la desigualdad de trato y de reconocimiento de derechos ente unas víctimas y otras por parte del Estado español. Y hablamos de víctimas porque las propuestas y recomendaciones de las organizaciones internacionales de DDHH tratan de las víctimas y de sus derechos irrenunciables de éstas a obtener Verdad, Justicia y Reparación, y de la obligación ineludible del Estado español de facilitárselos.

Esperamos que, dado que el Gobierno se sustenta en una minoría parlamentaria, se abra un

debate constructivo entre las fuerzas políticas que conforman el gobierno de coalición con el resto de las fuerzas políticas democráticas, para que durante el trámite de enmiendas, se modifique sustancialmente el Proyecto de Ley en la línea que defendemos.

Complementariamente, es también urgente la ratificación por el Estado español de la **Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad de 1968**, sin el límite temporal establecido por el Tribunal Supremo, que niega su aplicabilidad para crímenes cometidos antes de 2006.