

ARQUEOLOGÍA Y MEMORIA HISTÓRICA:
RETOS ACTUALES DE LA INVESTIGACIÓN

COLECCIÓN SPAL MONOGRAFÍAS ARQUEOLOGÍA

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Ferrer Albelda, Eduardo

SECRETARIAS DE REDACCIÓN

Oria Segura, Mercedes

Pliego Vázquez, Ruth

CONSEJO DE REDACCIÓN

Álvarez Martí-Aguilar, Manuel. Universidad de Málaga

Álvarez-Ossorio Rivas, Alfonso. Universidad de Sevilla

Beltrán Fortes, José. Universidad de Sevilla

Ferrer Albelda, Eduardo. Universidad de Sevilla

Garriguet Mata, José Antonio. Universidad de Córdoba

Moreno Megías, Violeta. Universidad de Sevilla

Oria Segura, Mercedes. Universidad de Sevilla

Pereira Delgado, Álvaro. Facultad de Teología San Isidoro. Archidiócesis de Sevilla

Pliego Vázquez, Ruth. Universidad de Sevilla

Vaquerizo Gil, Desiderio. Universidad de Córdoba

COMITÉ CIENTÍFICO

Arruda, Ana Margarida. Universidade de Lisboa

Bonnet, Corinne. Universidad de Toulouse

Cardete del Olmo, M.^a Cruz. Universidad Complutense de Madrid

Celestino Pérez, Sebastián. Instituto de Arqueología de Mérida, CSIC

Chapa Brunet, Teresa. Universidad Complutense de Madrid

Díez de Velasco Abellán, Francisco. Universidad de la Laguna

Domínguez Monedero, Adolfo J. Universidad Autónoma de Madrid

Garbati, Giuseppe. CNR, Italia

Mora Rodríguez, Gloria. Universidad Autónoma de Madrid

Muñiz Grijalvo, Elena. Universidad Pablo de Olavide

Sala Sellés, Feliciano. Universidad de Alicante

Tortosa Rocamora, Trinidad. Instituto de Arqueología de Mérida, CSIC

OLIVA RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ
(coordinadora)

Arqueología y memoria histórica: retos actuales de la investigación

SPAL MONOGRAFÍAS ARQUEOLOGÍA
N.º LX

 **EDITORIAL**
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Sevilla 2025

Colección: Spal Monografías Arqueología
Núm.: LX

COMITÉ EDITORIAL DE LA
EDITORIAL UNIVERSIDAD DE SEVILLA

Araceli López Serena
(Directora)

Elena Leal Abad
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez

Rafael Fernández Chacón

María Gracia García Martín

María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado

Manuel Padilla Cruz

Marta Palenque

María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda

Marina Ramos Serrano

José-Leonardo Ruiz Sánchez

Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

Motivo de cubierta: Proceso de exhumación de víctimas en el cementerio de Osuna.
© Proyecto Osuna Recuerda.

© Editorial Universidad de Sevilla 2025
c/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla
Tfnos.: 954 487 447; 954 487 451
Correo electrónico: info-eus@us.es
Web: <https://editorial.us.es>

© Oliva Rodríguez Gutiérrez (coordinadora) 2025

© De los textos, los autores 2025

Impreso en España-Printed in Spain

Impreso en papel ecológico

ISBN: 978-84-472-2675-7

Depósito Legal: SE 1204-2025

Maquetación: Cuadratín Estudio

Impresión: Podiprint

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	11
---------------------------	----

BLOQUE I. ESTUDIOS MARCO

<i>Marco normativo de las intervenciones arqueológicas vinculadas a la exhumación de víctimas y recuperación de la memoria histórica</i> Eduardo Barrera Becerra.....	17
<i>Lugares de memoria y fosas comunes de la Guerra Civil</i> F. Javier Giráldez Díaz	39
<i>Tratamiento, significado y gestión de la cultura material exhumada en contextos de represión y conflicto: las fosas del franquismo</i> Andrea Moreno Martín / Eloy Ariza Jiménez / Miguel Mezquida Fernández.....	57
<i>Sobre la economía de las fosas comunes. Producción, campo e ideología de la memoria</i> Daniel Palacios González.....	93
<i>Los vericuetos de la memoria. Entre la resistencia y el recuerdo impedido en el trabajo con familiares</i> David Florido-del-Corral / Raquel Almodóvar Anaya / Robin van Dijken	117
<i>Desarrollo de un espacio de trabajo para la recogida y la gestión de la información en aplicación de la Ley de Memoria Democrática: el proyecto TED2021-132262A-I00</i> Ana Belén Márquez Ruiz / Carlos Rodríguez Domínguez / Aurora Valenzuela Garach.....	143

BLOQUE II. MODELOS DE GESTIÓN

<i>Andalucía, 20 años de exhumaciones de fosas de la represión (2003-2023)</i> Inmaculada Carrasco Gómez / Carmen Romero Paredes / Ana Gil Montaña	151
<i>El modelo de gestión de las Illes Balears en las exhumaciones de la Guerra Civil y la dictadura franquista</i> Almudena García-Rubio Ruiz / Jordi Ramos Ruiz	177
<i>2004-2024: 20 años de exhumaciones gubernamentales en Cataluña</i> Queralt Solé i Barjau / Laia Gallego-Vila	199

<i>La gestión de las intervenciones en memoria histórica en País Vasco y Navarra: documentación de archivo y exhumaciones</i>	
Jimi Jiménez Sánchez.....	209

<i>Las fosas comunes de Extremadura. Análisis y retos</i>	
Candela Chaves Rodríguez	233

BLOQUE III. ALGUNOS ESTUDIOS DE CASO

<i>Procesos de exhumación en el cementerio de Paterna (València)</i>	
Eulàlia Díaz-Ramoneda / Alejandro Calpe Vicente	267

<i>El cementerio de Selva, Mallorca: cultura material e identificación.</i>	
<i>Fuentes orales y circunstancias de la muerte</i>	
Almudena García-Rubio Ruiz / Pablo Galera Pérez /	
Nicolau Escanilla Artigas / Francisca Cardona López /	
Jaume Servera Bibiloni / Jordi Ramos Díaz.....	289

<i>Fosas en la cuneta. El caso de Pedro Sánchez Alcón, vecino de Valverde de Mérida (Badajoz)</i>	
Silvia Herrero Calleja / Juan Antonio Aranda Cisneros	303

<i>Intervención en el panteón de víctimas de la represión del cementerio municipal de Écija (Sevilla) (2021-2023)</i>	
Inmaculada López Flores / Carmen Romero Paredes /	
Inmaculada Carrasco Gómez	321

<i>Barranco de Víznar: caso de estudio de las fosas CE015 y CE016</i>	
Francisco Carrión Méndez / Daniel Quiroga García / Félix Bizarro Carmona /	
Laura Gutiérrez Mesa / José Ángel Merino Chica / Francisco de Asís Carrión	
Jiménez / Juan Francisco Coto Molina / Aila Pinyol Sánchez / Erik Adrián	
Borja Miranda / José Muñoz Molina / María José Gámez Cano / Rafael Cid	
García / Pablo Olivo García / Antonio Luque Alba	335

<i>El proyecto Osuna Recuerda, de documentación, excavación, exhumación y estudio de las víctimas de la Guerra Civil</i>	
Oliva Rodríguez Gutiérrez / Inmaculada Carrasco Gómez /	
Inmaculada López Flores / Carmen Romero Paredes /	
Amanda Bravo Hidalgo / Rafael Roldán Vázquez / Alejandro Teba Ortiz /	
Vanessa Rodríguez Hurtado / Núria Ribas Caballero /	
Santiago Fernández Fernández.....	351

<i>Conclusiones: necesidades para un nuevo protocolo común en exhumaciones e intervenciones en el ámbito de la memoria histórica</i>	
Oliva Rodríguez Gutiérrez	369

Introducción

A comienzos de 2022 la Universidad de Sevilla, al igual que otras universidades públicas andaluzas, recibió el encargo por parte del Comisionado para la Concordia de la Consejería, entonces de Cultura y Patrimonio Histórico de la Junta de Andalucía, de desarrollar exhumaciones e investigaciones en fosas de víctimas de la Guerra Civil y la posguerra, en este caso, en la provincia de Sevilla. Se refería, de forma específica, a la intervención en el cementerio municipal de Osuna, identificado, a partir de labores diagnósticas previas –entre ellas el Mapa de Fosas de Andalucía– como una localización especialmente propicia para garantizar el hallazgo de víctimas, su identificación con garantías y su eventual respuesta a familiares vivos que las buscaban y reclamaban.

Los trabajos de campo dieron comienzo en el verano de ese año. En la actualidad se han exhumado y estudiado los restos de más de sesenta víctimas procedentes de dos fosas finalizadas y una tercera en proceso de excavación; una cuarta, solo localizada en marzo de 2024, se ha protegido y se encuentra en reserva. Durante el complejo trabajo analítico y científico que supone la localización, excavación arqueológica, exhumación y estudio con técnicas propias de la antropología física y forense de los restos, han sido muchas las preguntas que nos han surgido. Especialmente, referidas a la consideración de los restos óseos humanos, los materiales asociados, su tratamiento jurídico y administrativo, su destino y el futuro de su conservación. La posibilidad de que, en algún momento en el futuro, pudieran convertirse, de forma efectiva, en pruebas legales de los crímenes cometidos llevaba a un comprometido ejercicio de responsabilidad.

No era un problema menor, una vez establecidas afortunadas sinergias con especialistas que trabajan en otras comunidades autónomas, la toma de conciencia de que no todas las administraciones, en sus normativas emanadas de la estatal previa, habían resuelto de la misma manera. Frente a ello, la represión, la Guerra Civil y la posguerra eran complejos procesos que habían involucrado a nuestro territorio de forma global. Se habían producido miles de desplazamientos de personas durante décadas: huida a territorios afines con el avance de la línea que dividió la España republicana de la sublevada; alistamientos voluntarios y levadas de soldados que lucharon lejos de casa; traslados de presos de unos penales a otros en toda la geografía española. Como ha tratado de redimensionar la reciente Ley de Memoria Democrática de 2022, es necesario contar con una estructura y directrices comunes, que pasen por una consideración semejante de los restos materiales –humanos y no– que se exhuman, así como la materialización efectiva de un registro general de víctimas y un banco de datos genético común. Esta absoluta necesidad de gestión integral de los datos se pone de relieve en la contribución al volumen de A.B. Márquez Ruiz, C. Rodríguez Domínguez y A. Valenzuela Garach, responsables, desde el ámbito de la odontología forense de la Universidad de Granada, de un

proyecto de innovación tecnológica destinado al diseño de un espacio de trabajo común a todos los profesionales y especialistas implicados en tareas de exhumación y recuperación de víctimas.

Con muchas de estas inquietudes y cuestiones en mente y con la responsabilidad de tratarse de una iniciativa científica en el marco de la institución universitaria sufragada por fondos públicos, desde el principio nos pareció oportuno dar a conocer, en forma de libro, los resultados de la reflexión y el debate entre diferentes especialistas y profesionales implicados en las diversas vertientes de la memoria histórica, con cuya colaboración se había contado en el proyecto *Osuna Recuerda*. Este es el germen de las diferentes aportaciones que se incluyen en este volumen, cuyo propósito es ilustrar el devenir de las intervenciones exhumatorias en el marco de la recuperación de la memoria de las víctimas y de los episodios de la Guerra Civil y la posguerra.

En un primer bloque que hemos denominado de “estudios marco”, se incluyen aproximaciones transversales abordadas desde variados puntos de vista y por parte de especialistas en diferentes disciplinas. Así, resultaba fundamental una revisión y valoración del tratamiento jurídico recibido por las exhumaciones, realizado por E. Barrera, jurista y asesor de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática y que ha formado parte muy activa en la redacción de algunos de estos textos, tanto en ámbito autonómico andaluz como estatal. En cualquier caso, la consideración legal de la memoria democrática, fruto de un largo proceso de creciente maduración y toma de conciencia, no se encuentra ni mucho menos consolidada, y se sigue topando con reticencias de claro sesgo político. También en relación con la significación y protección legal de determinados espacios vinculados con la memoria colectiva es la aportación al volumen de F.J. Giráldez, uno de los principales impulsores de las políticas andaluzas de memoria al frente de aquella pionera Dirección General autonómica de Memoria Democrática. En su trabajo aborda la declaración de Lugares de Memoria, incorporados más recientemente, siguiendo sobre todo la estela andaluza pero también otras, en la legislación estatal de 2022. Resulta de enorme interés la definición conceptual de estos espacios, como hitos de reflexión comunitaria, que va más allá de un mero catálogo de bienes significados en un territorio o un entorno urbano.

Aunque muchos de nosotros hemos abogado por la necesaria y afortunada entrada de disciplinas científicas muy especializadas en la recuperación y estudio de los restos y, por consiguiente, la restitución veraz de los hechos que causaron la represión y las muertes, no faltan atinadas reflexiones en estas páginas que siguen reivindicando el papel de las personas, de los familiares-víctimas en todo este proceso. Por ese motivo algunas de las aportaciones subrayan esta vertiente fundamental en proyectos de exhumación. D. Florido, R. van Dijken y R. Almodóvar, investigadores en antropología social y cultural de la Universidad de Sevilla, profundizan, empleando para ello su experiencia en *Osuna*, en las tareas de seguimiento a familiares, el acompañamiento en el duelo y los lazos de confianza que con ellos se establecen a fin de permitirles relacionarse con mayor consuelo con unos recuerdos muchas veces traumáticos. D. Palacios, siempre atinado en sus reflexiones sobre las complejas relaciones entre fosas, homenajes y familiares, desde su formación artística y antropológica, profundiza en esta ocasión en cuestiones relativas a las implicaciones que el contexto socioeconómico tuvo sobre las dinámicas de memoria y recuerdo de los supervivientes para con sus víctimas. Sin duda, es tremendamente

atractiva su llamada de atención sobre la cancelación de estos sentires, materializados muchas veces en humildes y poco planificados homenajes en torno y sobre las fosas, que supone la puesta en marcha de las exhumaciones científicas.

En cualquier caso, los ensayos y reflexiones que se abordan en las contribuciones parten de las inquietudes surgidas de la propia práctica arqueológica en intervenciones exhumatorias. Casi todos los profesionales e investigadores que actualmente estamos implicados en este campo procedemos de una formación y experiencia en arqueología “generalista”, ejercida durante años para el estudio de épocas previas a los tiempos contemporáneos que ahora nos ocupan. Afortunadamente, entre las investigadoras más jóvenes encontramos ya perfiles especializados en origen, con una formación interdisciplinar en la que se aúnan los saberes y competencias necesarias para acometer intervenciones e investigaciones exhumatorias: historia contemporánea, arqueología forense, antropología, mediación, derecho internacional, etc. Es también creciente el número de tesis doctorales dedicadas a estos argumentos. Lamentablemente, solo en muy pocos casos es un bagaje adquirido en las aulas universitarias; aunque eso también está cambiando.

Si la metodología de trabajo, como habían sugerido diferentes documentos normativos¹, debía ser la arqueológica, muy diferentes rasgos de las actividades exhumatorias las distanciaban de las excavaciones al uso. Precisamente la reflexión surgía de dicha dicotomía: hasta dónde apurar la necesaria aplicación de técnicas y protocolos arqueológicos a fin de garantizar la recuperación y conservación de los valiosos datos por medio de procedimientos estrictamente científicos, frente a cómo adecuarlos a los objetivos en la base de las iniciativas: la respuesta humanitaria a las demandas de los familiares. Diferentes trabajos en este libro remiten a la historia reciente de las intervenciones en materia de memoria histórica ya propias de la España democrática y que permite abordar mejor esos complejos equilibrios. Es ya un referente conocido por todos el de Priaranza del Bierzo (León), identificado como punto de partida de las exhumaciones científicas, en 2000. Con anterioridad, pero también contemporáneamente y hasta hace no muchos años con la publicación de los citados protocolos, las exhumaciones fueron hechas, movidas por la tenacidad de muchos familiares, sin controles ni arqueológicos ni antropológicos capaces de dar pistas firmes sobre las identidades de las víctimas. Como narran algunos testimonios, la férrea voluntad de recuperar los restos, sin formación especializada alguna, llevó al reconocimiento en los esqueletos de rasgos físicos incluso más propios del imaginario familiar que de las evidencias morfológicas de los individuos. El tercer bloque del volumen se ha dedicado, precisamente, a recoger algunos casos concretos, sin una voluntad de ser sistemáticos, en la medida, también, de que muchas intervenciones han sido ya adecuadamente publicadas en otros foros. Además de las exhumaciones en el cementerio de Osuna en el marco del Proyecto Osuna Recuerda, inéditas y de presentación obligada aquí, se han buscado ejemplos que sirvan para ilustrar diferentes problemáticas de exhumación, al margen de que cada fosa y cada víctima sean absolutamente únicas. El trabajo de S. Herrero y J.A. Aranda recoge un singular caso de inhumación

1. Entre los que destacamos el protocolo andaluz de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la posguerra de 2009 (BOJA 190, de 28/09/2009) y el posterior estatal de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la dictadura de 2011 (BOE 232, de 27/09/2011). Remitimos al capítulo conclusivo del volumen.

individual en una cuneta de la localidad de Valderde de Mérida (Badajoz), tras un asesinato y una ocultación cuya localización nunca se olvidó. A víctimas muy concretas que han podido identificarse, con muchas probabilidades, a través de un escrupuloso análisis combinado de fuentes se refiere el estudio de los colegas de Illes Balears sobre Selva (P. Galera, A. García-Rubio, N. Escanilla, F. Cardona, J. Servera y J. Ramos). I. Carrasco, I. López Flores y C. Romero presentan un interesantísimo caso de reapertura y estudio antropológico de un enterramiento colectivo en el cementerio municipal de Écija (Sevilla), donde, en los años ochenta, se depositaron los restos recuperados, sin la aplicación de metodologías científicas, de las víctimas inhumadas en la fosa común de la localidad. Sin duda, ha proporcionado notables resultados y muy atractivas claves metodológicas. Las contribuciones de E. Díaz i Ramoneda y A. Calpe, y F. Carrión y su equipo se refieren respectivamente a dos importantes intervenciones exhumatorias hoy ya bien conocidas por especialistas y opinión pública, como son las del cementerio de Paterna (Valencia) y el Barranco de Víznar (Granada). En ambos casos ilustran la represión ejercida en dos grandes ciudades, de problemáticas y tiempos bien distintos. Aportan datos novedosos en el marco de estas intervenciones, largas y complejas, en las que cada fosa y cada víctima, suma y reconforta.

La ley actualmente vigente en materia de Patrimonio histórico, LPHE 1985, aunque completada y adaptada con la promulgación de tantas otras como comunidades autónomas, sí definía por primera vez el concepto de patrimonio arqueológico (título V), asumido en adelante en los citados textos legales autonómicos. De esta forma, el patrimonio arqueológico venía dado por la metodología empleada en su recuperación y análisis: la metodología arqueológica. Los objetos recuperados de estas actividades tienen carácter de dominio público (art. 44) y deben ser entregados a las administraciones competentes (art. 42). Estos principios que hoy, dado el carácter acumulativo y en evolución del patrimonio histórico-cultural, alcanzan al tiempo presente, por ejemplo, en forma del patrimonio industrial, etnológico y/o inmaterial, entre otros, no pueden hacerse extensivos, por razones obvias, a las intervenciones exhumatorias, a pesar de su carácter técnicamente arqueológico. Aquí la arqueología, como disciplina científica, está al servicio de la calidad y precisión de la información, pero no está destinada, en principio, a convertir en patrimoniales los restos materiales y sus contextos de hallazgo. Aquí también cabría reflexionar sobre el concepto global de patrimonio, en la medida en la que se trata de bienes identificados y reconocidos por una comunidad de referencia, que los valora y respeta y que, por ello, establece herramientas para su conservación y transmisión a las generaciones venideras. A muchas de estas reflexiones lleva, sin duda, el trabajo de A. Moreno, E. Ariza y M. Mezquida, profesionales comprometidos con la recuperación de víctimas especialmente en territorio valenciano. Sin duda, como se aprecia en su contribución, su honesto trabajo cotidiano va mucho más allá de la responsable recuperación de restos humanos y objetos. Al margen de la protección legal y efectiva que pueda darse a los materiales que se exhuman junto a las víctimas, llaman la atención sobre su valor evocador, didáctico, memorial o, sobre todo, metonímico, al ser una valiosísima parte de un todo que, frente a la crudeza de las huellas de violencia o el respeto que merecen los restos humanos, sí sirven para (re)construir relatos y presentarlos a la ciudadanía.

El propio concepto jurídico de patrimonio tiene, no obstante, una base individual y personal, pues alude también a aquellos bienes en posesión por una persona que quiere

transmitir a sus herederos. También este recorrido puede entreverse en la deriva reciente del tratamiento de las exhumaciones. De su consideración estrictamente privada, fruto de la demanda individual de los restos de las víctimas por sus familiares, para enterrarlos dignamente, recordarlos y, al fin, incorporarlos al imaginario de los antepasados propios, se ha pasado a una responsabilidad colectiva, de Estado, para con unas víctimas, entre las que el número de desconocidos y no reclamados aumenta con el paso del tiempo. A ellas se destinan homenajes, memoriales, hitos físicos de recuerdo y respeto muy próximos en sus objetivos y características a lo que aporta la consideración de patrimonio.

De esta forma, en estas ya varias décadas de andadura se observan importantes cambios en el tratamiento de las exhumaciones y la forma de abordarlas. A la ya indicada de tránsito de la demanda privada a la responsabilidad pública, como aparece claramente plasmado en el texto de la ley de 2022, podrían añadirse otros dos aspectos hoy determinantes. Así, de la mera prioridad por la recuperación de los restos se ha pasado a intervenciones con garantías científicas, al margen de que siempre puedan perfeccionarse las técnicas y las estrategias para elevar su éxito. Por otro lado, y sin cuestionar las posiciones ideológicas, justificadas, sin duda, por las injustas acciones represivas propias de la persecución política, hoy es preciso reclamar los principios humanitarios de verdad, justicia, reparación y no repetición. Estos servirán asimismo para escribir de forma más honesta, valiente y responsable la historia de la España del siglo XX y para sentar las bases de una concordia definitiva en una sociedad conocedora de la realidad pasada. A pesar de la aún manipulación política de la que es objeto con frecuencia la memoria democrática, lo que sí parece claro es que la conciencia colectiva sobre la necesidad de caminar hacia la verdad y la necesidad de sentar las bases de un país responsable con su pasado es cada vez mayor. Como insiste la reciente ley estatal, en una democracia no hay lugar para el olvido; ni de los hechos ni de las víctimas.

Las políticas públicas de memoria democrática están, por tanto, madurando y, frente a lo que comenzó como una demanda estrictamente personal de familiares concretos, hoy se avanza como ciudadanía y como colectivo reivindicando el conocimiento de la verdad que es una parte de nuestra historia, ocultada y tergiversada por una régimen político totalitario con un contundente aparato de propaganda. Esa demanda social colectiva es la que también hace que las exhumaciones destinadas a recuperar los restos de víctimas asesinadas ya no puedan consistir en una mera obtención de ellos para resarcir la demanda de los descendientes. Es precisa la investigación científica que no solamente sirve para una más eficaz identificación de los restos, sino, además, para un estudio solvente de lo acontecido, con todos los medios y conocimientos que suponen las diferentes disciplinas implicadas. Este recorrido, una vez promulgada la primera ley estatal de 2007, ha ido tomando variadas formas de gestión e intervención en las diferentes comunidades autónomas que son las que, verdaderamente, han tenido mayor papel ejecutivo. Por eso, nos parecía importante poder presentar la experiencia acumulada de unos y otras, con sus aciertos, sus apuestas y sus prioridades, en un campo, el de la memoria histórica, que ha tenido mucho de entusiasmo, ilusión y buena voluntad, pero menos de referentes claros en los que mirarse y de apoyo firme y decidido de las instituciones. Se recogen aquí los casos de Andalucía (C. Romero, I. Carrasco, referentes hoy en exhumaciones en Andalucía, y A. Gil, actual comisionada para la Concordia de la Junta de Andalucía), Illes Balears (A. García-Rubio y J. Ramos, profesionales de la exitosa UTE que ha llevado a

cabo exhumaciones de referencia en las islas), Catalunya (Q. Solé y L. Gallego, al frente de proyectos hoy de referencia sobre el tratamiento y estudio de la memoria histórica en esta comunidad desde la Universitat de Barcelona), País Vasco y Navarra (J. Jiménez, responsable de muy relevantes trabajos de documentación e intervención en estos territorios) y Extremadura (C. Chaves, investigadora del PREMHEX, sin duda un modelo de gestión e investigación en España).

De esta forma, sin menoscabo del valioso papel de las asociaciones memorialistas, tan relevantes en el impulso de estas iniciativas desde el comienzo de la transición, hoy es preciso entender la intervención en memoria como una actividad científica, dado el compromiso ético profesional y para con la sociedad que es preciso asumir en la recuperación, lectura e interpretación del registro, ya sea material o documental. Precisamente por esos nobles objetivos de verdad, justicia, reparación y no repetición, tenemos el compromiso de acercarnos a los episodios ocurridos y a las evidencias que de ellos nos han quedado a través de la investigación científica, dejando al margen las meras intuiciones, las tradiciones, los principios de autoridad o, incluso, las justificables pasiones personales.

Con este libro se pretende, al menos, aportar debate y reflexión en este camino de madurez colectiva. Uno de los principales compromisos es con las totales garantías de recuperación y conservación de los datos y, sobre todo, de los materiales que los proporcionan. Lo que ahora se nos escape, no se registre o se pierda ya no podrá servir de indicio en el futuro. Es una gran responsabilidad, tratándose de evidencias de violencia y asesinatos tipificados por los tratados internacionales de Derechos Humanos. El acercarse, por tanto, a las tareas de memoria a través de un escrupuloso método científico, el que aportan disciplinas como la historia documental, la arqueología, la antropología física o la medicina forense, plantea la necesidad de establecer protocolos actualizados. El camino recorrido hasta ahora y el intercambio de experiencias están en la base de la senda futura.

AGRADECIMIENTOS

Son muchas las personas e instituciones a las que es preciso agradecer su implicación en estos años de trabajos en Osuna, si bien trataremos de restringirnos aquí a lo que tiene que ver más estrictamente con este libro. En primer lugar, a los autores de los diferentes trabajos que se recogen en este volumen. En segundo lugar, al Comisionado para la Concordia de la Junta de Andalucía y la Secretaría de Estado de Memoria Democrática, cuyos fondos permitieron la organización de un encuentro que nos sirvió para debatir los contenidos y la estructura que debía tener este libro. A la Editorial Universidad de Sevilla y muy especialmente a su directora, A. López Serena, que desde un principio apostó por incluir temáticas de memoria, abordada de forma estrictamente científica, en su oferta editorial.

Oliva Rodríguez Gutiérrez
Proyecto Osuna Recuerda
Osuna, mayo de 2024

BLOQUE I
ESTUDIOS MARCO

Marco normativo de las intervenciones arqueológicas vinculadas a la exhumación de víctimas y recuperación de la memoria histórica

Eduardo Barrera Becerra

Secretaría de Estado de Memoria Democrática

1. INTRODUCCIÓN

El pasado año tuve la oportunidad de participar en las Jornadas científicas “Arqueología y memoria histórica: retos actuales de la investigación”, que se celebraron en Osuna los días 9 y 10 de marzo de 2023.

Entonces se trataba de exponer el marco normativo en el que se desenvuelve la búsqueda de desaparecidos de la Guerra Civil y la dictadura franquista y, en concreto, las actividades de localización y exhumación de fosas, así como identificación de víctimas, configurado como se sabe por la normativa de ámbito estatal y por un conjunto de normas de carácter autonómico en la materia.

Tanto entonces por una elemental limitación de tiempo, como ahora por un ineludible límite de espacio, parece razonable atender a la evolución de la intervención pública en la materia que nos ocupa acotando el objeto fundamental de estas líneas, preferentemente, a lo que constituye la más reciente y sustantiva innovación, esto es, la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (en adelante, LMD), que supone un importante cambio en la implicación del Estado en las políticas públicas en la materia, que, como veremos, ha empezado ya a vislumbrarse. De este modo, aunque se haga referencia a las mismas, no va a poder abordarse en detalle, con el rigor que sería necesario, las normativas de carácter autonómico individualizadamente que, por lo demás y como veremos, observan caracteres más bien homogéneos.

Por la misma razón, la exposición ha de centrarse en los elementos estructurantes de la normativa legal de este tipo de intervenciones arqueológicas vinculadas a la exhumación de víctimas de la Guerra de España 1936-39 y la posterior dictadura, pero sin profundizar en la regulación de los aspectos técnicos de las actuaciones en que se materializa la actuación arqueológica (excavaciones, prospecciones, hallazgos...), o las implicaciones fronterizas con la normativa de patrimonio histórico o la práctica forense, que fueron objeto de tratamiento en otras ponencias desde la óptica de las diversas disciplinas concurrentes en los trabajos.

2. ANTECEDENTES: LOS CICLOS DE EXHUMACIONES DE LAS FOSAS DE LA GUERRA Y DE LA DICTADURA

Parece oportuno empezar, aunque sea resumidamente, por las distintas fases por las que han atravesado las actividades de exhumación de fosas de la guerra y posguerra, que, en contra de como se presenta en ocasiones, no es una moda pasajera ni un arrebato de estos tiempos. A estos ciclos nos vamos a referir a continuación, de forma breve y con ánimo meramente ilustrativo.

2.1. Exhumaciones de Franco

Como es sabido, el régimen franquista impuso desde sus inicios una poderosa política de memoria, que establecía importantes medidas de reconocimiento y reparación moral y económica a las víctimas que habían combatido o se habían posicionado a favor del golpe de Estado. En ese contexto, se exhumó un gran número de fosas comunes con apoyo estatal y metodología científica, principalmente mediante la Orden de 1 de mayo de 1940 sobre exhumaciones e inhumaciones de “cadáveres de asesinados por los rojos”, que completaba una Orden anterior de 6 de mayo de 1939 (apenas un mes después de terminada la guerra). En la misma se establecía el procedimiento mediante el cual “toda persona que desee exhumar el cadáver de alguno de sus deudos que fueron asesinados por la horda roja, para inhumarlos de nuevo en el cementerio, puede solicitarlo del Gobernador Civil de la provincia correspondiente”. Además, “en consideración a la patriótica muerte de su deudo, estará exento de pago de derechos sanitarios”.

Los historiadores¹ coinciden en que la mayoría de los fallecidos en el territorio republicano fueron localizados, exhumados, identificados y enterrados en sus lugares de origen o en el panteón erigido al efecto en el Valle de los Caídos. La asimetría con el trato a las víctimas del régimen franquista, cuyas familias tuvieron que esperar largas décadas para que sus familiares pudieran buscarlos, encontrarlos y darles una digna sepultura, resulta clamorosa.

2.2. Exhumaciones “espontáneas” en los primeros años de la transición

Fue tras la muerte del dictador, en los primeros años de la transición, cuando las familias pudieron cumplir sus deseos de recuperar los restos de sus familiares y darles digna sepultura, en muchos casos con traslado a panteones y celebración de actos de homenaje y dignificación.

Sin profundizar en un fenómeno, sobre el que se dispone de referencias mejor documentadas a las que remitirse², sí puede recordarse que se trató de intervenciones llevadas a cabo de forma rudimentaria por familiares o correligionarios de las víctimas, sin ayuda profesional ni procedimientos avalados científicamente.

1. Al respecto, más recientemente, véanse los trabajos de M. Saqqa (2020).

2. Remitimos, por ejemplo, a los artículos publicados por P. Aguilar Fernández (2018; 2020).

Para el caso de Andalucía, es de obligada consulta la Tesis Doctoral de Inmaculada Carrasco Gómez, *Arqueología en conflicto. Exhumaciones de represaliados de la guerra civil y el franquismo en Andalucía* (Carrasco Gómez 2020), donde no sólo se identifican de manera exhaustiva las 76 fosas que fueron intervenidas durante la transición y el primer periodo democrático, sino también las exhumaciones llevadas a cabo durante la Guerra Civil y el franquismo.

2.3. Exhumaciones desde comienzos de este siglo: “generación de los nietos”

Igualmente, sin profundizar en este periodo, lo que desbordaría el objeto de esta exposición, este ciclo de exhumaciones comienza a principios de este siglo, a iniciativa de familiares y entidades memorialistas y ya con un claro enfoque en la nueva cultura de derechos humanos.

En una primera fase, algunos de los propios protagonistas de entonces la han calificado como un contexto de cierta “alegalidad”, en el sentido de que se actuaba sin un marco normativo claro de referencia (permisos informales de ayuntamientos, del propietario de terrenos...), pero ya con intervención de equipos técnicos y seguimiento de protocolos.

Efectivamente, se trata de equipos técnicos que intervienen tomando como referencia el Protocolo de Minnesota (*Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias de 1991*). Y, muy pronto, se cuenta asimismo con guías como la presentada por el Dr. Francisco Etxeberria Gabilondo en las Jornadas en Valladolid de marzo de 2003, titulada “Panorama organizativo sobre Antropología y Patología Forense en España. Algunas propuestas para el estudio de fosas con restos humanos de la Guerra Civil española de 1936” (Etxeberria 2004).

Y, por último, el impacto derivado de la aprobación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura. Baste reseñar que, con las medidas puestas en marcha a su amparo para facilitar a los descendientes de las víctimas las actividades de indagación, localización e identificación de las personas desaparecidas violentamente durante la Guerra Civil o la represión política posterior y cuyo paradero se ignorase, el Gobierno de España concedió 170 subvenciones, por un importe total de 7.027.244,58 euros, durante el periodo 2006-2011.

Y en un plano cualitativo, se aprobó el *Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura* (BOE núm. 232, de 27 de septiembre de 2011), como guía metodológica y procedimental, con la finalidad de servir de referencia para quienes desearan iniciar un proceso de búsqueda, recuperación e identificación de personas desaparecidas. Un instrumento que se basaba en el referido Protocolo de Minnesota y que era fruto de la experiencia aportada tanto por entidades especializadas en este tipo de actividades como por las comunidades autónomas que ya venían desarrollando actuaciones en este sentido.

Al considerar que la apertura y exhumación de una fosa común es una tarea interdisciplinar, se parte de que esta requiere de la intervención de especialistas como

historiadores, arqueólogos o técnicos forenses, así como la participación de los Institutos de Medicina Legal y de las Universidades que cuenten con servicios o unidades de identificación humana o antropología forense

Y a partir de ahí, además de regular el procedimiento de solicitud para la realización de los trabajos, presentación del proyecto y aprobación preliminar por la administración, lo que el protocolo esencialmente hace es detallar el procedimiento de actuación, esto es, los objetivos, las actuaciones a realizar y los informes en que estas han de documentarse en cada una de las fases: i) Investigaciones preliminares; ii) Intervención arqueológica; iii) Investigación forense de los restos humanos; iv) Informe final; v) Destino final de los restos.

2.4. La irrupción de las comunidades autónomas en el periodo 2012-2018

A partir de 2012 se produce una total parálisis en la acción del Gobierno de España en cuanto a las actividades de localización, exhumación e identificación, vacío felizmente mitigado en parte por las actuaciones promovidas y/o financiadas por algunas comunidades autónomas que, aunque ya desde la década anterior venía actuando en esta materia³, ahora redoblaban significativamente su actividad en la localización y exhumación de víctimas del franquismo.

Algunas comunidades autónomas ya contaban entonces con disposiciones reguladoras de esa actividad de rango reglamentario⁴, pero lo relevante en esta etapa es que, seguramente por la comentada incomparecencia del Gobierno de España, se produce en esta segunda década del siglo una inusitada, por extraordinaria, actividad legislativa en las comunidades autónomas en materia de recuperación de la memoria democrática.

2.5. Nuevo impulso en la XIV legislatura

En 2018, sin embargo, este panorama cambia al prosperar la moción de censura debatida en mayo, con el impulso por el nuevo gobierno de medidas de recuperación de la memoria histórica, entre ellas algunas actuaciones en fosas. Pero es en el inicio de la XIV legislatura, en enero de 2020, cuando entre los compromisos del presidente en su discurso de investidura se incluye el explícito de impulsar las exhumaciones de las víctimas del franquismo que continúan en fosas comunes.

3. De ello se hizo eco el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas en su informe de 2014 al referirse a País Vasco o Andalucía, o también Cataluña, primando ésta más las actuaciones de dignificación de fosas

4. Por ejemplo, en Andalucía dichas actuaciones se amparaban en el Decreto 334/2003, de 2 de diciembre, *para la coordinación de actuaciones en torno a la recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento institucional y social de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil española y la Posguerra*, así como en la 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*.

Para ello se implementan los instrumentos propios de formulación de una política pública:

- Un diagnóstico de situación y definición de problemas: Informe *Las exhumaciones de la Guerra Civil y la dictadura franquista (2000-2019). Estado actual y recomendaciones de futuro*⁵.
- Puesta en marcha de un plan de choque de exhumaciones 2020, que mantuvo para ese ejercicio subvenciones a las entidades memorialistas, pero incorporó nuevos actores, como los ayuntamientos.
- Plan cuatrienal 2021/2024 para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil o la represión política posterior, que refuerza el factor de colaboración institucional.
- Una financiación nunca antes vista de la política de memoria democrática, en los Presupuestos Generales del Estado anuales, de cuyo montante destinado a distintas actuaciones de esta política, en torno al 60%, ha ido destinado a actividades relacionadas con las exhumaciones.

La planificación diseñada, la dotación económica presupuestada y la colaboración con otras administraciones públicas mediante la financiación estatal de actuaciones han tenido como resultado que, en este periodo 2020-2023, se hayan multiplicado las acciones puestas en marcha en todas y cada una de las comunidades autónomas del territorio, como puede verse en la siguiente tabla que recoge las partidas consignadas en los Presupuestos Generales del Estado y las actuaciones acordadas y proyectadas de acuerdo con las mismas.

Tabla 1. Financiación estatal para actuaciones exhumatorias durante el periodo 2020-2023.
Elaboración propia

Financiación estatal de exhumaciones 2020-2023		
	Actuaciones	Presupuesto
Plan de choque 2020	118	1.201.480 €
Asociaciones / Universidades	22	451.480 €
FEMP 2020	96	750.000 €
Plan Cuatrienal 2021-24	499	13.996.000 €
FEMP 2021-2023	157	3.000.000 €
A CC.AA. (Conf. Sectorial)	336	9.000.000 €
Convenios Grandes Fosas	6	1.996.000 €
Totales	617	15.197.480 €

5. Accesible en: https://www.mpr.gob.es/servicios/publicaciones/Documents/Exhumaciones_Guerra_Civil_accesible_BAJA.pdf, consulta: 28/01/2024.

El impulso de exhumaciones derivado de este indudable incremento presupuestario no tiene parangón en ningún periodo anterior, no ya en comparación con el presupuesto cero del que se jactó el presidente Rajoy, sino, incluso, respecto al anterior ciclo destacable de esfuerzo inversor, que fue el periodo 2006-2011 con el gobierno de Rodríguez Zapatero, en el que, como hemos visto, se concedieron 170 subvenciones por un importe total de poco más de siete millones de euros.

Como quiera que para 2024 se han prorrogado los Presupuestos Generales del Estado de 2023, para este ejercicio se seguirá contando con las partidas de 3 millones de euros para transferir a las comunidades autónomas y la subvención nominativa a la FEMP por importe de un millón de euro, ambas para continuar impulsando el Plan de Exhumaciones, sin olvidar las partidas destinadas a proyectos de gran envergadura a acometer junto a otras administraciones. A ello habrá que sumar las perspectivas abiertas por la nueva Ley de Memoria Democrática y el acometimiento futuro de actuaciones directas en materia de exhumaciones por parte de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática.

Los efectos en cuanto a exhumación de víctimas en este periodo, tras la puesta en marcha de planes por parte del Gobierno de España, son palpables, como puede observarse en la siguiente tabla, que recoge las víctimas exhumadas, tanto con financiación de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática (a través de los instrumentos que hemos visto), pero también por otros organismos o entidades.



Figura 1. Evolución de las exhumaciones en España desde el año 2000. Fuente: Secretaría de Estado de Memoria Democrática

Con un mero propósito de ilustrar el avance cuantitativo en este ciclo, y aun siendo conscientes de las dificultades derivadas de la persistencia de una cierta dispersión de datos, debido fundamentalmente a la diversidad de actores intervinientes, a lo que hay que añadir en muchas ocasiones el abordaje de las intervenciones en distintas campañas, puede, no obstante, estimarse que en el periodo de 2019 a 2023, se han exhumado en España no menos de 7.000 cuerpos de víctimas, de los que en torno al 60%

corresponderían a actuaciones realizadas con financiación estatal. Son datos que están lógicamente en permanente actualización, ya que por ejemplo la práctica totalidad de las actuaciones previstas en el plan estatal para 2023 estarían en ejecución o en plazo de comunicar los resultados obtenidos.

3. ¿POR QUÉ UNA NUEVA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA?

Llegados a este punto, hay que plantearse y responder a la pregunta recurrente de por qué una nueva Ley de Memoria. Y ello tiene la respuesta más evidente: por la necesidad de atender nuevas necesidades que habían ido surgiendo en el conjunto de las políticas de memoria en general y en la localización, exhumación e identificación de víctimas en particular.

Con la llamada Ley de Memoria Histórica de 2007, como hemos visto, ya se impulsaron decididamente políticas públicas dirigidas básicamente al reconocimiento y reparación de las víctimas de la guerra y la dictadura franquista. Sin embargo, quince años después, tras la paralización llevada a cabo por el Partido Popular en sus años de gobierno, se pusieron de relieve algunos déficits que debían ser resueltos para cubrir los objetivos ya previstos entonces. Y, con ello, la necesidad de dar respuesta a nuevas cuestiones que se habían ido planteando. A continuación, se exponen algunas de las principales razones.

3.1. Recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos

En ese sentido, hay que destacar las recomendaciones de distintos organismos internacionales de derechos humanos, como el informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, de 22 de julio de 2014⁶ y, asimismo, el Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (visita a España entre 23 y 30 de septiembre de 2013)⁷.

El Relator Especial señalaba que, si bien era positiva la adopción de protocolos técnicos, el recorte total de las subvenciones y la renuncia del Estado a asumir responsabilidad en los procesos de exhumaciones generaban inconvenientes mayores en materia de coordinación y metodología. La “privatización” de las exhumaciones alimentaba la indiferencia de las instituciones del Estado.

Por su parte, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias apuntaba a la necesidad de que el Estado ejerciera un claro liderazgo y se comprometiese de manera más activa y urgente en la determinación de la suerte o el paradero de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura, y que todas esas iniciativas debían ser asumidas como una obligación estatal, como parte de una política de Estado integral, coherente, permanente, cooperativa y colaborativa.

6. Accesible en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-46_sp.pdf, consulta: 25/01/2024.

7. Documentos de este grupo de trabajo accesibles en <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-disappearances/annual-reports-working-group-enforced-or-involuntary-disappearances>, consulta: 25/01/2024.

3.2. Nuevas leyes y disposiciones aprobadas por las comunidades autónomas

Como hemos visto, desde la aprobación de la ley estatal de 2007, un buen número de comunidades autónomas había aprobado sus propias leyes de memoria histórica y democrática y venía desarrollando actuaciones en materia de exhumaciones con arreglo a las mismas.

Aunque Cataluña ya había aprobado una ley específica sobre localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista en 2009 (objeto que también encontramos en las de Navarra de 2013 y Baleares de 2016), puede afirmarse que es con la ley andaluza de 2017 cuando se abre un ciclo de leyes integrales de Memoria Histórica y Democrática, que incluyen lógicamente disposiciones reguladoras de la localización, exhumación e identificación de las víctimas, en un marco coherente de aplicación de los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En la siguiente tabla se seleccionan las disposiciones legales autonómicas⁸ que incluyen la regulación de estas actividades de exhumación e identificación de víctimas del franquismo.

Tabla 2. Legislaciones autonómicas en las que se recoge reglamentación sobre actividades exhumatorias. Elaboración propia

Comunidades Autónomas	Disposiciones	Publicación
Cataluña (*)	Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes.	BOE núm. 186, de 3/08/2009
Navarra	Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936.	BOE núm. 304, de 20/12/2013
Baleares (**)	Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y el franquismo.	BOE núm. 157, de 30/06/2016
Andalucía	Ley 2/2017, de 28 de marzo, de memoria histórica y democrática de Andalucía.	BOE núm. 95, de 21/04/2017

8. Otras comunidades autónomas disponen de normativas para dar cumplimiento adecuado por a las obligaciones que establece la Ley 52/2007, de 26 de diciembre: Decreto 9/2018, de 12 de abril, de la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León, o Decreto 109/2021, de 19 de octubre, por el que se crea y regula el Consejo Asesor de la Memoria Democrática de Castilla-La Mancha.

Comunidades Autónomas	Disposiciones	Publicación
Comunidad Valenciana	Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunidad Valenciana.	BOE núm. 311, de 23/12/2017
Aragón	Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón (Derogada).	BOE núm. 14, de 16/01/2019
Canarias	Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista.	BOE núm. 22, de 25/01/2019
Extremadura	Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura.	BOE núm. 38, de 13/02/2019
Asturias	Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias.	BOE núm. 88, de 12/04/2019
Cantabria	Ley 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria.	BOE núm. 23, de 27/01/2022
La Rioja	Ley 5/2022, de 25 de abril. para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja.	BOE núm. 112, de 11/05/2022
País Vasco	Ley 9/2023, de 28 de septiembre, de Memoria Histórica y Democrática de Euskadi.	BOE núm. 274, de 16/11/2023

Donde: (*) Actualmente en tramitación el proyecto de Ley de Memoria Democrática de Cataluña, que sustituirá a esta ley. (**) También se aprobó la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears, aunque no contiene medidas relativas a exhumaciones.

Estas normativas autonómicas incorporaban mecanismos que, en muchos casos, transcendían y enriquecían los previstos en la ley estatal de 2007 y contenían diversos niveles de articulación con la legislación estatal.

3.3. Nuevas demandas sociales y políticas

Además de los elementos referidos, que aconsejaban afrontar un nuevo marco regulatorio más ambicioso, no cabe dejar de lado las nuevas y crecientes demandas del movimiento memorialista y las iniciativas parlamentarias que distintos grupos políticos en el Congreso y Senado habían impulsado en anteriores legislaturas.

Cabe citar en el ámbito político que, fundamentalmente en la XII Legislatura, se presentaron diversas proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados que modificaban o extendían el alcance de la ley estatal de 2007, como fueron las del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana en 2016, la del Grupo Parlamentario socialista en 2017 o

la del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en 2018.

4. LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE EXHUMACIONES

Antes de adentrarnos en el contenido de la LMD en materia de localización e identificación de personas desaparecidas, es conveniente detenernos, aunque sea brevemente (ya dijimos que no era el objeto principal de este trabajo), en un tema que es sin embargo de trascendental importancia, como son las leyes que muchas comunidades autónomas han ido aprobando al respecto, pues han tenido una influencia determinante no sólo en el impulso de este tipo de actividades, sino también en la línea de avance normativo.

Para ello en las siguientes líneas haremos un repaso somero a sus contenidos y, al mismo tiempo, a su relación con la normativa estatal, ya que constituyen las normas de aplicación en sus respectivos territorios.

4.1. Contenido de las leyes autonómicas

Estas normativas autonómicas contienen un núcleo de medidas homogéneo, con mayor alcance o intensidad, en cuanto a la localización, exhumación e identificación de las víctimas. De manera resumida, las previsiones de las leyes autonómicas pueden señalarse en torno a los siguientes apartados:

- **Elaboración de Mapas de fosas o de localización de restos:** todas las comunidades autónomas con leyes propias los han regulado, así como la remisión de datos para su inclusión en el mapa integrado de todo el territorio español; aunque a nivel reglamentario, también Castilla y León lo contempla.
- **Protocolos de exhumaciones:** la mayoría de comunidades autónomas prevé en sus normativas que las actividades de localización, exhumación e identificación de restos se realicen conforme a protocolos científicos (únicamente en Cantabria no se hace una referencia explícita).

De hecho, con anterioridad a la publicación del protocolo estatal en 2011, Andalucía ya había aprobado en 2009 el protocolo andaluz de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la posguerra y Cataluña hizo lo propio en 2010. Con posterioridad otras comunidades autónomas como Navarra (2011), Baleares (2016), Canarias (2021) y Asturias (2023) siguieron ese mismo camino. Otras, como la Comunidad Valenciana o Castilla y León se remiten al protocolo estatal de 2011. Por su parte, La Rioja establece en cuanto al protocolo que todo procedimiento de exhumación será acorde con las normas internacionales de derechos humanos y de crímenes de guerra.

- **Procedimientos:** todas las comunidades autónomas regulan aspectos como el inicio de oficio del procedimiento, quiénes pueden solicitarlo y los requisitos para su autorización administrativa. La Comunidad Foral de Navarra reconoce el derecho de los familiares a la exhumación de las personas asesinadas como

consecuencia del golpe militar del 36 y a darles una sepultura digna, teniendo el Gobierno de Navarra la obligación de dar el apoyo económico, técnico y humano necesario en todo el proceso de investigación y exhumación, corriendo los gastos de dicha actividad a cargo del Gobierno de Navarra.

La práctica totalidad de leyes autonómicas recogen medidas relativas al acceso a los terrenos donde se vayan a desarrollar las actividades de indagación, localización, delimitación, exhumación, identificación o traslado de los restos de víctimas, con la declaración en su caso de utilidad pública e interés social, al efecto de permitir la ocupación temporal de conformidad con la normativa sobre expropiación forzosa. Asimismo, se regula el modo de proceder en los supuestos de hallazgo casual de restos humanos que puedan corresponder a las personas desaparecidas.

- **Dignificación de fosas:** se recogen medidas con distinto alcance, normalmente en colaboración con entidades locales, ya se refieran a fosas en cementerios municipales (Andalucía, Cataluña, Cantabria o Extremadura, entre otras) o también fuera de ellos (Comunidad Valenciana o Asturias), con previsión, en algunos casos, de protocolos específicos al efecto. Baleares habla de medidas necesarias para preservarlas legalmente, señalar su localización y su perímetro e identificar con una placa conmemorativa a las personas que presuntamente se encuentran enterradas en ella, en caso de que no sea técnicamente viable la intervención de una fosa. La Comunidad Foral de Navarra contempla salvaguardar, señalar y proteger los lugares de enterramiento, en su caso con una mención que explique los hechos acaecidos.
- **Bancos de ADN:** prácticamente todas las comunidades autónomas con normativas propias en materia de memoria histórica y democrática contemplan la creación de algún sistema de banco de datos de ADN para la realización de pruebas genéticas que permitan la identificación de los restos óseos exhumados.

En algún caso esta actividad de banco de datos se asume con medios propios (Navarra) y, en otros, concertados con universidades públicas (Andalucía) u otros organismos como el Instituto de Medicina Legal (así era en el caso de Aragón⁹). En otros casos aluden a la realización de pruebas genéticas y remiten al marco de colaboración con otras instituciones (como Extremadura) o que se preservará la información a través de una base de datos (como Cantabria).
- **Régimen sancionador:** la mayoría de leyes autonómicas tipifica como infracciones determinadas actuaciones que afecten a la preservación de las fosas, realización de excavaciones sin autorización o se refieren a comportamientos relativos al hallazgo o traslado de restos. En Baleares existe una referencia a velar por la incoación de expedientes sancionadores por parte de los consejos insulares

9. En concreto, el artículo 16 de la anterior ley aragonesa establecía que la Administración de la comunidad autónoma promovería, en colaboración con el Instituto de Medicina Legal de Aragón, la creación de una base de datos genética, homologada con el resto de bases de datos de las administraciones públicas.

Al respecto, la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón dispone que la base de datos genética prevista en el artículo 16.1 de la Ley se remitirá, con el consentimiento de los interesados, al Banco estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura previsto en el artículo 23 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

contra los responsables de infracciones contra las fosas protegidas como Bienes de Interés Cultural o Bienes Catalogados. En Canarias o Cataluña no hay una regulación en este sentido, aunque esta última sí lo recoge en el proyecto de ley actualmente en tramitación.

Por último, la mayoría de las comunidades prevé en sus leyes la puesta en conocimiento de las autoridades administrativas y judiciales competentes de los hallazgos de restos, así como en su caso la denuncia a la autoridad judicial de la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones, identificaciones o hallazgos de restos que se produzcan. No hay referencias explícitas en las normativas de Canarias, Comunidad Foral de Navarra (se alude a que procurará la aplicación por los poderes públicos en Navarra de la doctrina de las Naciones Unidas sobre crímenes contra la Humanidad) y Cataluña, aunque en esta última sí se recoge en el proyecto de ley actualmente en tramitación.

4.2. Concurrencia de las normativas estatal y autonómicas

Relacionado con esta concurrencia de normativas en materia de memoria histórica y democrática se hace necesario aludir a dos cuestiones de suma importancia que la nueva LMD afronta.

La primera se refiere a la relación entre la normativa estatal y la desarrollada por las comunidades autónomas, y queda aclarada en la misma exposición de motivos. Así, la LMD en su artículo 14 establece que las actuaciones que lleven a cabo las administraciones públicas en materia de memoria democrática, en sus respectivos ámbitos competenciales, se regirán por el principio de colaboración y subsidiariedad, y en todo caso respetarán el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.

En ese sentido, la LMD viene por una parte a regular la actividad del Estado dentro del ejercicio de sus competencias propias, pero al tiempo también a establecer una previsión de mínimos que garantiza la igualdad en el ejercicio de derechos, sin menoscabar la regulación autonómica existente en el ámbito de sus competencias. Y, por último, constituye el derecho supletorio en la materia.

La segunda cuestión tiene que ver, precisamente, con esa previsión de mínimos en el ejercicio de derechos, que se materializa en la disposición final cuarta, sobre título competencial, que dispone que la presente ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, atribuida por el artículo 149.1.1.^a de la Constitución Española.

Son cuestiones que nos parece oportuno traer a colación en el contexto de los anuncios que recurrentemente amenazan con la derogación de leyes autonómicas de memoria histórica y democrática (consumado en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón recientemente): la Ley estatal de Memoria Democrática garantiza la igualdad de todos los españoles en la búsqueda de sus familiares desaparecidos y en su derecho a que se les entreguen sus restos cuando sea posible para que puedan darles digna sepultura.

4.3. Oleada de iniciativas que derogan normativas autonómicas en materia de memoria democrática

La amenaza a la que hacíamos referencia ya se ha concretado en cuatro comunidades autónomas con gobiernos sustentados por el Partido Popular y Vox (Aragón, Comunidad Valenciana, Castilla y León e Islas Baleares), a través de otras tantas iniciativas legislativas autonómicas que tienen en común el mismo fin: la derogación de sus respectivas normativas en materia de memoria democrática.

No es objeto de este trabajo analizar, ni tan siquiera someramente, los problemas de orden constitucional (en relación con el derecho internacional sobre derechos humanos) que ese objetivo derogatorio plantea. Lo que abordamos, muy resumidamente, en las siguientes líneas es el efecto en la materia que nos ocupa, esto es, la búsqueda, localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas durante la Guerra y la dictadura.

- a) Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón.

Esta ley ya aprobada deroga la ley de 2018 y sus disposiciones concordantes, y suprime la estructura orgánica específica de memoria democrática en la Administración basada en dicha Ley.

Aunque de forma vaga, en su exposición de motivos, declara que la derogación de dicha Ley “*no impedirá que las Administraciones Públicas faciliten a ciudadanos y asociaciones la búsqueda, exhumación, documentación y honra a las víctimas de la guerra o de la represión, cualquiera que fuera el bando en el que militaran, su ideología o demás circunstancias personales*”, lo cierto es que elimina todos los instrumentos contenidos en la Ley de 2018 que viene a derogar conducentes a ese fin: mapa de fosas, procedimiento para llevar a cabo las actividades dirigidas a la localización, exhumación y, en su caso, identificación de restos de personas desaparecidas, el protocolo que garantice el rigor científico, aspectos tales como el acceso a los espacios y terrenos afectados por las actuaciones o la dignificación de fosas, y lo relativo al depósito de ADN y pruebas de identificación.

- b) Proposición de Ley de Concordia de la Comunitat Valenciana.

Esta iniciativa legislativa, ya en tramitación parlamentaria por vía de urgencia, incluye entre los derechos que se reconocen, las actividades de indagación, localización, exhumación e identificación de las personas desaparecidas, pero al definirlos de manera vaga, y en combinación con la supresión de los ya existentes, pueden ser considerados, más que un reconocimiento de derechos, una limitación o amputación de los mismos. Efectivamente, al reducirse a una declaración sin concreción alguna, lo cierto es que este derecho habrá de desarrollarse sin mapas de localización, protocolos de actuación científica y multidisciplinar, procedimiento de autorización, ni reglas para hallazgos o traslados de restos, ni banco de datos de ADN, o cualquier otro instrumento para hacerlo efectivo. Y, sobre todo, se trata de un derecho meramente enunciado, que se desliga del derecho a la verdad, a la clarificación de lo ocurrido en relación con las violaciones de derechos humanos, al eliminarse por ejemplo el censo de víctimas.

c) Proposición de Ley de Concordia de Castilla y León.

Se dispone que la Administración de la Comunidad de Castilla y León adoptará las medidas necesarias (que remite en todo caso a desarrollo reglamentario futuro) para la prestación del servicio de búsqueda, localización, exhumación e identificación de los restos de víctimas que se encuentran en paradero desconocido, con la finalidad de entregarlos a sus familiares y concederles una sepultura digna, de conformidad con la preferencia manifestada, y con independencia de la ideología, creencia, afiliación o preferencia política de la víctima.

Asimismo, reconoce el derecho de toda víctima a la investigación, localización, exhumación e identificación de sus restos “*sin perjuicio de lo establecido en la legislación especial sobre protección de datos y la protección del derecho a la intimidad*”. Esta reserva entrecomillada, se concreta cuando en el artículo 4.4, al referirse a la cooperación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en las actividades de las entidades vinculadas a la concordia (prioritariamente en el desarrollo de proyectos de investigación, localización, exhumación e identificación de víctimas), se advierte que “*los proyectos habrán de respetar durante todo su desarrollo, en todo caso, la legislación especial de protección de datos y el derecho a la intimidad, no pudiendo ser objeto de difusión pública imágenes, documentos o cualquier otro material que pueda revelar la identidad de las personas involucradas en el proceso de recuperación, incluyendo a las víctimas, sus familiares y cualquier persona que participe en el mismo*”.

Ello supone una severa limitación que afecta al derecho a la verdad, entendido como “*la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenaza la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones*”, tal como se enuncia en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, adoptado por Resolución 60/147 de la Asamblea General de la Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005¹⁰.

Y asimismo contraviene lo dispuesto en la LMD, que también reconoce en sus artículo 15.1 “*el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima y al esclarecimiento de su paradero*”.

10. Accesible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>, consulta: 25/01/2024.

- d) Proposición de Ley de derogación de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Islas Baleares.

Aunque se trata de una iniciativa legislativa que se inscribe en la oleada de las demás proposiciones de ley mencionadas anteriormente, cabe señalar la singularidad de que no afecta (en la versión presentada en el parlamento) a la Ley 10/2016, de 13 de junio, para la recuperación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y el franquismo, que en relación con el tema que aquí nos ocupa es la que tiene por objeto determinar la competencia del Gobierno de las Illes Balears en la localización y la identificación de las personas desaparecidas violentamente por razones de ideología, políticas y religiosas, durante la Guerra Civil y la dictadura franquista en las Illes Balears y, si es posible, la recuperación y la identificación de sus restos, estableciendo las pautas para la regulación de las actividades de localización, identificación y señalización de fosas, así como su exhumación, y regulando cuestiones como el censo de personas desaparecidas, el mapa de fosas y la comisión técnica de desaparecidos y fosas.

5. NUEVO ESCENARIO CON LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA

Examinados hasta aquí los antecedentes, procede ahora ocuparse de lo que significa la aprobación de la LMD en la materia que nos ocupa, tanto en el cambio que supone sobre la norma antecesora, como en el anclaje en la nueva óptica de los derechos humanos fundamentada en los principios de verdad, justicia y reparación.

No obstante, aunque ahora vayamos a adentrarnos en aquellas novedades de la LMD que nos parecen más destacables, ello no es óbice para constatar que la LMD mantiene medidas que ya estaban incluidas en la Ley 52/2007 (mapa de fosas, protocolo, régimen de autorizaciones, acceso a terrenos, etc.). Asimismo, algunas de las medidas que se incorporan, ahora sí, como novedad respecto a la Ley de 2007, sin embargo ya aparecían en algunas leyes autonómicas, o de algún modo ya formaban parte de las determinaciones del protocolo de exhumaciones de 2011, entonces como guía metodológica de carácter orientativo, pero que ahora adquieren un carácter de mandato legal, en aspectos tales como la comunicación a autoridades de hallazgos de restos, inhumación de los no reclamados, restitución a familiares, etc.

5.1. Contraste con la Ley 52/2007

Contextualizados los antecedentes, ya se pueden observar con claridad las esenciales diferencias entre las dos leyes estatales que han regulado las cuestiones relativas a exhumaciones.

La Ley de 2007 era una ley “facilitadora” de las actividades de indagación, localización e identificación de las personas desaparecidas a las familias que así lo solicitasen o a las entidades que incluyeran el desarrollo de tales actividades entre sus fines. Y para ello contenía medidas instrumentales:

- Subvenciones para sufragar los gastos derivados de dichas actividades.

- Protocolo de actuación científica y multidisciplinar.
- Mapas de fosas (con especial preservación de las áreas incluidas).
- Régimen de autorización y procedimiento para llevar a cabo las exhumaciones.
- Normas de reinhumación de los no reclamados.
- Acceso a los terrenos afectados por trabajos y ocupación temporal de los mismos con arreglo a la normativa de expropiación forzosa.

Por su parte, y como consecuencia de aquellos elementos que, a lo largo del tiempo, hemos visto que venían reclamando un cambio, la nueva LMD asume como política de Estado la legítima demanda de quienes ignoran el paradero de sus familiares, la mayoría en fosas comunes, para que puedan darles digna sepultura.

La búsqueda de personas desaparecidas durante la guerra y la dictadura corresponderá así a la Administración General del Estado, sin perjuicio de las competencias de otras administraciones públicas. Dicho de forma más gráfica, la responsabilidad pasa de las familias “que lo soliciten” o entidades “creadas antes de 1 de junio de 2004” a las Administraciones públicas competentes.

Y complementariamente, se amplía la relación de quienes pueden instar esa actuación pública, que ahora pasan a ser: i) el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad, sus descendientes, sus ascendientes y sus colaterales hasta el cuarto grado, ii) las entidades memorialistas y las asociaciones de familiares de víctimas, y iii) cualesquiera otras personas y entidades que acrediten un interés legítimo.

5.2. Una materialización expresa del derecho a la verdad

Antes de repasar aquellos elementos novedosos más relevantes, merece llamar la atención sobre el hecho de que la Sección 1ª, que contiene la regulación básica en materia de localización e identificación de personas desaparecidas, queda ubicada en el título II, capítulo I de la LMD, que se refiere al Derecho a la Verdad.

Efectivamente, en su artículo 15 se reconoce el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la guerra y de la dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima y al esclarecimiento de su paradero.

Ello no es más que una plasmación de lo establecido en distintas normas y principios internacionales de derechos humanos, como el artículo 24.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 2006¹¹, que dispone que “*Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación*”

11. Accesible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>, consulta: 12/05/2024.

y la suerte de la persona desaparecida”, o la antes citada Resolución 60/147 de la Asamblea General de la Naciones Unidas de 16 de diciembre de 2005.

De este modo, la LMD explora a fondo la vía que abrió en su momento el Tribunal Supremo en su conocida y muy citada sentencia STS 813/2012 de 27 de febrero. En esta se decía que el auto dictado en su día por el juez Garzón tenía por objeto la demanda por la desaparición de familiares sin conocer la verdad de los hechos acaecidos, el lugar de fallecimiento y de su enterramiento, que solicitaban la tutela judicial para la exhumación e identificación de los cadáveres y así poder honrarlos y homenajearlos. A partir de ahí determinaba, muy resumidamente, que el proceso penal no era el idóneo para esta pretensión, y que no tenían cabida los denominados juicios de la verdad, pero concluía que la búsqueda de la verdad era una pretensión tan legítima como necesaria, y que correspondía al Estado a través de otros organismos, contando con el concurso de todas las disciplinas y profesiones, especialmente con los historiadores.

Pero yendo más allá, en el ámbito de la justicia, la LMD establece expresamente que el Estado garantizará el derecho a la investigación de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la guerra y la dictadura, así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española, y asimismo crea una Fiscalía de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, a la que entre otras funciones se le atribuye de manera expresa el impulso de los procesos de búsqueda de las víctimas de los hechos investigados, en coordinación con los órganos de las distintas administraciones con competencias sobre esta materia, para lograr su debida identificación y localización, como veremos más adelante. Y, asimismo, promoverá las inscripciones en el Registro Civil de las defunciones de las personas desaparecidas en dicho periodo.

5.3. Novedades más significativas de la LMD

El grueso de estas novedades introducidas en la LMD en cuanto al proceso de exhumaciones se encuentra en la mencionada sección 1ª del capítulo 1 del título II (artículos 16 a 24), si bien otras también significativas se hallan diseminadas lo largo del texto articulado de la ley.

Entre las incluidas en la sección 1ª referida, cabe destacar:

- La necesaria elaboración de planes plurianuales de búsqueda, localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas durante la guerra y la dictadura¹².

12. A mediados de 2020 ya se puso en marcha por la Secretaría de Estado de Memoria Democrática un plan cuatrienal para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la guerra civil o la represión política posterior, cuyas líneas estratégicas fundamentales eran la localización, exhumación e identificación de víctimas, la divulgación de trabajos efectuados y resultados conseguidos y la dignificación de los lugares de enterramiento y promoción de los lugares de memoria. Este plan se ha desarrollado mayormente bajo la vigencia de la Ley de 2007 y se ha implementado fundamentalmente por las vías de colaboración con las otras administraciones públicas que hemos visto.

- La publicación en el portal de internet de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática de los datos de exhumación anuales, en lo que representa un ejercicio de transparencia y dación de cuenta.
- Se mantiene, aunque con carácter residual, la posible colaboración de las administraciones públicas en actividades de indagación, localización e identificación de las personas desaparecidas durante la guerra o la represión política posterior y cuyo paradero se ignore, realizadas por las víctimas o aquellas entidades que incluyan el desarrollo de tales actividades entre sus fines, a través de los mecanismos de financiación y ayuda que se establezcan.
- Los deberes de actuación en supuestos de hallazgo casual de restos humanos que puedan corresponder a las personas desaparecidas.
- Creación del Banco estatal de ADN de víctimas de la guerra y la dictadura.
- Regulación legal de los resultados de la intervención (artículo 22).
- El debido respeto al derecho a la intimidad, la dignidad, las convicciones éticas, filosóficas, culturales o religiosas de la víctima que sean conocidas por sus familiares y al dolor de estos y su necesario y correcto acompañamiento.

En este sentido, se abre camino la necesidad de atender las consecuencias psicológicas de los procesos de pérdida y duelo vividos por las víctimas de la Guerra de España y el franquismo, así como los procesos de recuperación de los cuerpos de sus familiares e intervinientes que acompañan los procesos de exhumación¹³.

Entre las medidas que aparecen diseminadas, pero que tienen una clara vinculación con la localización, exhumación e identificación de víctimas, destacamos:

- Creación de un Registro y censo de víctimas que dé respuesta a la fragmentación y dispersión de la información disponible, donde se anotarán las circunstancias respecto de la represión padecida, del fallecimiento o desaparición, así como el lugar y la fecha en que ocurrieron los hechos, de ser posible, y la fuente de la que procede la información.
- Los supuestos de intervención de la Fiscalía de Derechos Humanos y Memoria Democrática y, particularmente, las mencionadas funciones de impulso de los procesos de búsqueda.
- Además de las previsiones de preservación y dignificación de fosas, el artículo 38.2 establece que, para el caso de convocatoria de actos de exaltación franquista efectuados en público, que pudieran entrañar descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, los ayuntamientos informarán sobre el hecho de que puedan producirse en la proximidad de las zonas incluidas en los mapas de fosas.

13. El proceso de visitas de los familiares de las víctimas enterradas en criptas del Valle de Cuelgamuros ha incluido ya la atención psicológica para soportar un “escenario agresivo”. Por otra parte, en el marco de la colaboración entre la SEMD y el Consejo General de la Psicología, se desarrolló en julio de 2023 la primera “Jornada de sensibilización en materia de Memoria Democrática: la atención psicológica a las víctimas e intervinientes”, a cuyo desarrollo puede accederse en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/live/S4OV3OhAAok?feature=shared>, consulta: 12/05/2024.

- Atención a las reclamaciones y peticiones de los familiares que tengan por objeto instar la exhumación y entrega de los restos de las víctimas inhumadas en el Valle de Cuelgamuros¹⁴. Para el caso de imposibilidad técnica de exhumación, se acordarán medidas de reparación de carácter simbólico y moral.
- Establecimiento de un régimen sancionador para supuestos de incumplimiento de la ley en esta materia.

A continuación, vamos a analizar con mayor detalle, aunque sucintamente, las novedades más destacadas:

Creación del Banco estatal de ADN de víctimas de la guerra y la dictadura (art. 23)

Como hemos visto, prácticamente todas las comunidades autónomas con normativas propias en materia de memoria histórica y democrática contemplan, de una manera u otra, la realización de pruebas genéticas y la creación de bancos de datos de ADN.

No es difícil adivinar las dificultades que entraña para el proceso de identificar los restos de personas exhumadas un sistema en el que los datos de víctima y familiares puedan estar eventualmente recogidos en lugares diferentes, esto es, en el que la información esté muy dispersa o controlada solamente por la comunidad que hizo el análisis. Ello plantearía como una necesidad ineludible la existencia de un repositorio donde cualquier laboratorio de los que ya vienen realizando este tipo de trabajos pudiera sumar sus perfiles genéticos, lo que facilitaría la identificación y el cruce de datos.

Es en ese contexto en el que la LMD plantea la creación de un Banco estatal de ADN de víctimas de la guerra y la dictadura, esto es, una base de datos que tendrá por función la recepción y almacenamiento de los perfiles de ADN de víctimas de la Guerra y la dictadura y de sus familiares, a fin de poder comparar dichos perfiles de ADN con vistas a la identificación genética de las víctimas.

En todo caso, la LMD garantiza la colaboración entre este Banco estatal de ADN, el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses y los laboratorios de ADN designados por las distintas comunidades autónomas. Para su funcionamiento podrán colaborar los representantes de las asociaciones de víctimas legalmente constituidas, facilitando la obtención de muestras dentro de su ámbito de actuación.

Para su puesta en marcha, el departamento de Justicia, a quien está adscrito el Banco estatal de ADN, ya ha adquirido para su gestión el *software* Bonaparte, sistema que permitirá integrar perfiles de ADN de múltiples laboratorios y realizar búsquedas sistemáticas con restos *postmortem* procedentes de la exhumación de fosas comunes de personas

14. En cumplimiento de lo dispuesto en la LMD, desde 2023 se están llevando a cabo los trabajos en las criptas del Valle de Cuelgamuros para la exhumación de los 160 cuerpos de víctimas que han sido reclamadas por sus familias. Los trabajos están siendo realizados por un equipo forense de la máxima cualificación, mediante protocolos reconocidos internacionalmente y laboratorios de referencia que se encuentran acreditados en este ámbito. A diciembre de 2023, se han localizado 23 cajas y 304 restos. Como resultado más significativo destaca el hallazgo de la caja 198 y la exhumación de las 12 víctimas asesinadas en 1936 en Aldeaseca y Fuente de Saúz (Ávila), 11 de los cuales han sido identificados genéticamente y entregados a sus familiares.

desaparecidas, durante el periodo de la Guerra Civil y la dictadura, y ayudar así en la identificación genética de los restos. Asimismo, se ha avanzado en la elaboración de un manual técnico para laboratorios que van a registrar los perfiles de ADN, así como en la acreditación de los laboratorios por parte de la Comisión Nacional para el Uso Forense del ADN¹⁵.

Finalmente, apuntar que 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 y gratuita. Asimismo, podrán solicitar que les sean tomadas muestras para secuenciar su ADN y compararlas con los datos que se almacenen en la base de datos las personas afectadas por una posible sustracción de un niño o niña cuya denuncia haya sido admitida por los hechos objeto de esta ley.

Intervención de los distintos órganos judiciales o del Ministerio Fiscal en las actividades de localización y exhumación de víctimas de fosas u otros lugares de enterramiento

Como decíamos anteriormente, la LMD establece que el Estado garantizará el derecho a la investigación de las violaciones de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión de la guerra y la dictadura, así como el periodo que va desde la muerte del dictador hasta la entrada en vigor de la Constitución Española.

Este mandato se materializa en el tema que nos ocupa con medidas instrumentales que implican la intervención judicial en distintos momentos. Así, se establece el deber de comunicar de forma inmediata el hallazgo casual de restos humanos que puedan corresponder a las personas desaparecidas durante la guerra y la dictadura, bien a la autoridad administrativa, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al Ministerio Fiscal o al Juzgado (artículo 21) o la puesta en conocimiento inmediata del Ministerio Fiscal y las autoridades administrativas y judiciales competentes del hallazgo de restos que resulten de intervenciones en fosas (artículo 22.1). Asimismo, la Administración General del Estado pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones e identificaciones (artículo 24).

Sin embargo, un factor de capital importancia lo constituye, sin duda, el papel a desarrollar por la nueva Fiscalía de Sala de Derechos Humanos y Memoria Democrática, creada por la LMD y ya en funcionamiento tras el nombramiento de su titular¹⁶. Como vimos, esta Fiscalía de Sala tiene atribuidas específicamente funciones de impulso de los procesos de búsqueda de las víctimas de violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar con ocasión del golpe de estado, la guerra y la dictadura, para lograr su debida identificación y localización. Pues bien, en esa línea ya se está trabajando en la definición de

15. La Comisión Nacional para el Uso Forense del ADN (CNUFADN), a través de la Comisión Técnica Permanente ya ha iniciado el proceso de solicitud anual de documentación en materia de garantía de calidad y acreditación a los distintos laboratorios de genética que aporten o prevean la aportación de perfiles genéticos al Banco Estatal de ADN de Víctimas de la Guerra y la Dictadura.

16. Mediante Real Decreto 461/2023, de 13 de junio, se nombra Fiscal de Sala de la Fiscalía de Sala en materia de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General del Estado a doña Dolores Delgado García.

protocolos de actuación sobre cómo se comunican los hallazgos, la actuación de los fiscales a pie de fosa, la comunicación a la policía o Guardia Civil, los atestados, informes, la incoación de diligencias de investigación o diligencias previas, etc., así como estrechando la colaboración con las administraciones competentes.

Recientemente, esta Fiscalía de Derechos Humanos y Memoria Democrática ha incoado recientemente diligencias de investigación como delitos de lesa humanidad los crímenes registrados en el barranco de Víznar (Granada), expediente que se encuentra en una fase preprocesal consistente en la recopilación, por parte de la fiscalía, de todos los datos forenses, científicos o documentales existentes sobre esas fosas, las personas allí enterradas y las circunstancias de su muerte.

Régimen sancionador

Como otra novedad relevante, la LMD incluye un régimen sancionador en garantía del cumplimiento de los preceptos de la ley, y, en lo que nos ocupa, tipifica infracciones que tienen que ver con las exhumaciones o la preservación de fosas.

Así, tipifica como infracciones muy graves el traslado de los restos de víctimas de la guerra o la dictadura sin la autorización administrativa a que se refiere el artículo 18 de la LMD, así como la destrucción de fosas de víctimas de la guerra y la dictadura, a las que corresponden multas entre 10.001 a 150.000 euros.

Como infracciones graves quedan tipificadas la realización de excavaciones para la localización o exhumación de restos sin haber obtenido la autorización administrativa correspondiente o la falta de comunicación a las autoridades competentes de los hallazgos de restos de víctimas, para las que se prevén multas entre 2.001 a 10.000 euros para las graves.

Además de estas sanciones pecuniarias, se contemplan sanciones no pecuniarias, como son la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones de las administraciones públicas en materia de memoria democrática, durante un plazo de hasta cinco años para las infracciones muy graves, y hasta tres años para las graves. En ambos casos podrá imponerse asimismo el reintegro total o parcial de las subvenciones obtenidas, durante los dos años anteriores.

6. RECAPITULACIÓN

Con todo lo anterior, se ha tratado de situar la actividad que fue objeto de las jornadas que tuvieron lugar en marzo de 2023, en el marco normativo que les afecta, con las debidas actualizaciones respecto a la ponencia presentada entonces, debido al plazo transcurrido.

Para ello, se ha incidido en:

- Un enfoque anclado en los derechos humanos y en los principios de verdad, justicia y reparación, como garantía de no repetición que la inspiran.
- Las principales novedades que incorpora la nueva Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

- La política pública en que se materializa la asunción de responsabilidad del Estado en cuanto a las exhumaciones de víctimas de la guerra y la dictadura.
- La necesaria colaboración entre administraciones, con respeto a las competencias propias, con la exigencia de la igualdad de derechos en todos los territorios.
- Y todo ello con el objetivo primordial de que las familias puedan conocer qué ocurrió, dónde están sus familiares, recuperar sus cuerpos cuando sea posible y darles digna sepultura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR FERNÁNDEZ, P. 2018, “Memoria y transición en España. Exhumaciones de fusilados republicanos y homenajes en su honor”, *Historia y Política*, 39, 291-325.
- AGUILAR FERNÁNDEZ, P. 2020, “From mourning severed to mourning recovered: tribute and remembrance strategies for families of the victims of Francoist repression”, *Memory Studies*, 13(3), 277-294.
- ETXEBERRIA, F. 2004, “Panorama organizativo sobre Antropología y Patología Forense en España. Algunas propuestas para el estudio de fosas con restos humanos de la Guerra Civil española de 1936”, en Silva, E. *et al.* (coords.), *La memoria de los olvidados: un debate sobre el silencio de la represión franquista*. Valladolid: Ámbito, 183-219.
- SAQQA, M. 2020, “Las exhumaciones de los ‘Caídos por Dios y por España’: la gestión de los cuerpos”, en Blanco, J.A., Martínez, J.A. y Viñas, A. (coords.), *Luces sobre un pasado deformado. La Guerra Civil ochenta años después*. Madrid: Marcial Pons Historia, 505-516.