

## **Respuesta al cuestionario a presentar ante el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición para su Informe de seguimiento sobre la visita a España**

Women's Link Worldwide (WLW), la Coordinadora Estatal de Apoyo a la Querrela Argentina (CEAQUA) y Rights International Spain (RIS) agradecen la oportunidad de contribuir con esta respuesta a la situación de España.

Women's Link Worldwide es una organización internacional que utiliza el poder del Derecho para promover el cambio social que favorezca los derechos de las mujeres y las niñas, en especial, de aquellas que enfrentan discriminación interseccional<sup>1</sup>. Entre nuestras áreas de trabajo, participamos en procesos de justicia transicional para asegurarnos de que la violencia que se comete contra las mujeres en contextos de conflictos armados, dictaduras o contexto de abuso de autoridad no quede impune.

RIS es una organización no gubernamental, independiente, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos y libertades civiles. Trabajamos para que el Estado español responda frente a su obligación de proteger, respetar y realizar los derechos humanos y libertades civiles. Identificamos vulneraciones de derechos y libertades civiles y trabajamos para que sean corregidas por las autoridades, con el fin de asegurar el pleno disfrute de los derechos humanos para todas las personas. Asimismo, buscamos un mejor conocimiento y aplicación del Derecho internacional de los derechos humanos<sup>2</sup>.

CEAQUA es una plataforma formada por plataformas territoriales de organizaciones que tienen como objetivo la lucha contra la impunidad de los crímenes contra la humanidad cometidos durante la dictadura franquista y la Transición a través de la promoción del acceso a la tutela judicial efectiva de las víctimas y sus familiares<sup>3</sup>.

Por medio de la presente, queremos trasladar al Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición información acerca de las medidas y acciones implementadas por el Estado español en materia de justicia transicional desde la visita al país que tuvo lugar el año 2014. Desde entonces y hasta la fecha, el Estado español no ha mostrado un compromiso decidido por darle vigencia plena, con carácter prioritario, a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. En consecuencia, el Estado sigue incumpliendo sus obligaciones internacionales en la materia tal y como se expone a continuación y como lo han reconocido en anteriores ocasiones, además del experto independiente al que nos dirigimos, otros mecanismos internacionales.

### **Pregunta n° 1. Falta de compromiso del Estado español por dar vigencia plena con carácter prioritario a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición**

---

<sup>1</sup> Más información en: [www.womenslinkworldwide.org](http://www.womenslinkworldwide.org)

<sup>2</sup> Más información en: [www.rightsinternationalspain.org](http://www.rightsinternationalspain.org)

<sup>3</sup> Más información en: <https://www.ceaqua.org/>

El Estado español no ha asumido sus obligaciones internacionales ni ha tenido un compromiso decidido por respetar, proteger y garantizar el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El esfuerzo realizado desde el año 2014 ha sido muy limitado y solo en algunos aspectos, sin tomar en cuenta pues la integralidad y el contenido mínimo de dichos derechos.

Desde el año 2014, las políticas públicas memorialistas llevadas a cabo por los diferentes gobiernos han estado orientadas a reconocimientos institucionales muy parciales, tibios e insuficientes y a la implementación de medidas de carácter administrativo y en el ámbito individual, omitiendo deliberadamente cualquier tipo de actuación que pudiera revertir el modelo de impunidad imperante.

En materia de verdad, no se ha atendido de forma urgente las demandas de las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura franquista, ni se ha establecido un mecanismo para “oficializar la verdad”, ni para resolver la excesiva fragmentación que caracteriza la construcción de la memoria en España. En materia de justicia, se ha excluido cualquier medida que lleve a que los tribunales españoles investiguen estos crímenes y establezcan una verdad judicial en la cual se esclarezcan las violaciones de derechos humanos cometidas, se juzgue y condene a sus responsables y se repare debidamente a las víctimas; a su vez, como luego se detallará, se han rechazado expresamente varias proposiciones legislativas que podrían favorecer lo anterior. En materia de reparación, no existen recursos que brinden indemnización y reparación integral a todas las víctimas directas e indirectas de la Guerra Civil y de la dictadura franquista.

A nivel estatal, 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<sup>4</sup> (en adelante, “LMH” o “Ley de Memoria Histórica”) permanece vigente a día de hoy. Este marco normativo ha sido repetidamente señalado como deficiente, inadecuado e ineficaz por todos los mecanismos internacionales.

Además, durante años los recursos presupuestarios destinados a la implementación de las medidas contempladas en dicha Ley se eliminaron completamente. Dando lugar, entre otras cosas, a un proceso de privatización de las labores de exhumación e identificación de las personas desaparecidas en el que se hizo recaer sobre las víctimas y sus familiares la obligación estatal de investigar, localizar e identificar a los desaparecidos.

La propuesta de reforma de la LMH (Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática<sup>5</sup>) de momento no es más que una proposición aprobada el 15 de septiembre de 2020 en el Consejo de Ministros. Como luego detallaremos, en varios apartados, y en un punto específico sobre su contenido, en su actual redacción podría suponer un avance parcial significativo para las víctimas, pero en todo caso, no cumple con plenitud con los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación.

Así, valga avanzar que si bien el contenido del Anteproyecto supone un avance respecto a la normativa anterior (Ley 52/2007), en relación con el ámbito de la justicia y en concreto de la justicia penal, en ningún caso se garantiza el acceso adecuado de las víctimas al orden jurisdiccional penal. No se remueven ni uno sólo de los obstáculos jurídicos que reiteradamente son expuestos en las resoluciones que dictan los Juzgados y Tribunales

---

<sup>4</sup> 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. «BOE» núm. 310, de 27 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-22296>

<sup>5</sup> Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática. Disponible en: <https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/Documents/APL%20Memoria%20Democr%C3%A1tica.pdf>

españoles para archivar los procedimientos iniciados hasta la fecha (a saber: Ley 46/1977, de 15 de octubre (en adelante, “Ley de Amnistía”)<sup>6</sup>; prescripción de los delitos; principio de legalidad; inadecuación del orden penal, etc.). Es más, en el texto del Anteproyecto, el mecanismo de acceso a la investigación y al proceso judicial está condicionado por lo que decida la Fiscalía respecto a las denuncias que se le presenten. Y si ésta finalmente decide iniciar un procedimiento, desde luego no podrá prosperar al momento en que deba judicializarse en la vía penal.

En efecto, en última instancia, el Anteproyecto reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva únicamente en lo que concierne a la Jurisdicción Voluntaria. Mediante este procedimiento, en el mejor de los casos y siempre que no exista oposición por parte de nadie, se obtendría una resolución judicial en el orden jurisdiccional civil meramente declarativa, ineficaz y sin impacto penal alguno en el orden jurisdiccional competente para la investigación y enjuiciamiento de cualquier delito.

En suma, el Estado español sigue sin cumplir con sus obligaciones ni asumir un compromiso decidido por respetar, proteger y garantizar el derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. El esfuerzo presentado ha sido muy limitado y parcial, sin tomar en cuenta la integralidad del derecho y su contenido mínimo.

Todo ello contrasta enormemente con el respeto, protección y garantías de los citados derechos que el Estado español ha articulado a favor de las víctimas del terrorismo, tal y como corresponde. En este sentido podemos citar la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo<sup>7</sup>.

### **Pregunta nº 5. Disparidades geográficas en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición**

Recientemente, tras varios años de trabajo desde la sociedad civil, algunas Comunidades Autónomas han desarrollado una normativa regional complementaria a la estatal y, en algunos casos, más garantista<sup>8</sup>.

Estas leyes han permitido avanzar en la búsqueda de personas desaparecidas. En la práctica, estas acciones dependen en gran medida de asociaciones y particulares para su efectivo desarrollo, al estar también condicionadas por los artículos 11, 12 y 13 de la LMH que imponen un procedimiento de privatización de las labores de exhumación e identificación de las personas desaparecidas que ha supuesto que la carga de la obligación de investigar, localizar e identificar a los desaparecidos recaiga en sus familiares<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. «BOE» núm. 248, de 17 de octubre de 1977. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-24937>.

<sup>7</sup> Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. «BOE» núm. 229, de 23/09/2011. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-15039&tn=2&p=20131226>

<sup>8</sup> Se trata de las siguientes leyes autonómicas: Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía; Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de memoria democrática de Aragón; Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la recuperación de la memoria democrática en el Principado de Asturias; Ley 2/2018, de 13 de abril, de memoria y reconocimiento democráticos de las Illes Balears; 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; Decreto 9/2018, de 12 de abril, de la Memoria Histórica y Democrática de Castilla y León; 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 en Cataluña; Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de memoria democrática y para la convivencia de la Comunitat Valenciana; Ley 1/2019, de 21 de enero, de memoria histórica y democrática de Extremadura; y 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.

<sup>9</sup> Ejemplo de los esfuerzos desarrollados por la sociedad civil es la siguiente página web: <https://sites.google.com/aranzadi.eus/exhumaciones/inicio>

Además, esta situación genera un tratamiento diferenciado de las víctimas dependiendo de si la regulación de la zona geográfica en la que se produjeron las vulneraciones es más o menos favorable a las víctimas y sus familiares. En efecto, la ausencia de una legislación integral a nivel estatal introduce un tratamiento discriminatorio a las víctimas en base a consideraciones geográficas.

Por otro lado, en algunos casos en los que la legislación autonómica ha supuesto un avance en el reconocimiento de derechos, el gobierno estatal ha recurrido estas leyes ante el Tribunal Constitucional invocando un conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es el caso del recurso de inconstitucionalidad 37-2016<sup>10</sup> interpuesto por el presidente del gobierno en relación con la Ley Foral 16/2015, de 10 de abril, del Parlamento de Navarra, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos.

Los motivos de impugnación se refieren fundamentalmente a la existencia de una Comisión de reparación y reconocimiento que la Ley Foral instituye y a la posible vulneración directa de la Constitución, fundamentalmente de su artículo 117, y sus efectos sobre los derechos fundamentales, y la infracción de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral por la violación, entre otras, de la competencia exclusiva del Estado en materia de Administración de Justicia (artículo 149.1.5 de la Constitución española; en adelante “CE”), legislación procesal (artículo 149.1.6 CE) o procedimiento administrativo (artículo 149.1.18 CE).

En su resolución, el Tribunal Constitucional mantuvo que la potestad de declarar la existencia de hechos constitutivos de delito y de determinar su autoría corresponde, en exclusiva, a los jueces y tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional. En relación con ello, señaló el Tribunal que el hecho de que la fijación de hechos delictivos por parte de la referida Comisión tenga lugar a los solos efectos del resarcimiento de las víctimas, no elimina las eventuales consecuencias penales de tales hechos ni modifica el carácter jurisdiccional de las funciones de investigación y averiguación referidas.

La Sentencia ignora así los estándares de Derecho internacional de los derechos humanos conforme a los cuales el concepto del derecho a la verdad se concibe como derecho de las víctimas, sus familiares y de la sociedad “a buscar y obtener toda la información pertinente relativa a la comisión de la presunta violación, la suerte y el paradero de la víctima y, cuando procede, el proceso mediante el cual se autorizó oficialmente dicha violación”<sup>11</sup>.

**Pregunta nº 9. Ausencia de políticas archivísticas que garanticen el acceso a todos los fondos, revisando los criterios aplicables en materia de privacidad y confidencialidad, para ajustarlos a los estándares internacionales aplicables, incluyendo regulaciones claras**

El Estado español no ha tomado ninguna medida de orden legislativo que garantice a todos los ciudadanos en general y a las víctimas de violación de derechos humanos en particular, el derecho al acceso a la información y a los fondos documentales de las instituciones represivas que operaron en España entre el Golpe de Estado y el año 1978. No hay una nueva Ley de Archivos ni una Ley de Acceso a la Documentación. Ni siquiera se ha efectuado un censo de los fondos documentales de las instituciones represivas, como instrumento preliminar recomendado por la UNESCO y el Consejo Internacional de Archivos (ICA)<sup>12</sup>. Por el

---

<sup>10</sup> Anexo 1. Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2018, de 19 de julio, publicada en el «BOE» núm. 199, de 17 de agosto de 2018, páginas 83012 a 83065 (54 págs.).

<sup>11</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las comisiones de la verdad*, A/HRC/24/42, párr. 20.

<sup>12</sup> González Quintana, Antonio. *Políticas archivísticas para la defensa de los derechos humanos*, Consejo Internacional de Archivos. París, 2008. Disponible en: <https://www.ica.org/es/politicas-archivisticas-para-la-defensa-de-los-derechos-humanos>.

contrario, en España existe una legislación dispar y contradictoria entre sí que afecta negativamente al libre acceso a la documentación de los archivos. Podemos citar así la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno<sup>13</sup>; la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales<sup>14</sup>; la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español<sup>15</sup>, que en su artículo 57 determina las reglas de consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español; la Ley 9/1968 sobre Secretos Oficiales<sup>16</sup>, de carácter preconstitucional, entre otras.

Conforme se anticipaba más arriba, el Gobierno español aprobó el 15 de septiembre de 2020 el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, inmerso ahora en su tramitación hasta convertirse en Ley. En lo que concierne al acceso a los archivos, en el Preámbulo de esta propuesta normativa se declara que la misma toma en consideración los criterios de la UNESCO y del ICA respecto a las ya citadas políticas archivísticas en defensa de los derechos humanos. Sin embargo, el articulado no es consecuente en la aplicación de tales criterios. Así, hasta 5 de las 13 recomendaciones finales del citado documento sobre «Políticas archivísticas» están completamente ausentes.

Los artículos 26 a 28 contienen medidas insuficientes e incluso contraproducentes desde el punto de vista del acceso a los archivos. Por ejemplo, el artículo 28.1 señala textualmente: “*se garantiza el derecho al acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de las copias que se soliciten*”. Sin embargo, no se detalla cómo se garantizará ese derecho ni qué dispositivos legales se articularán al respecto. Y ello teniendo en cuenta la variedad de normas vigentes y la aguda falta de recursos de la que adolecen los archivos públicos en general y los de ámbito estatal en particular.

Además de otras omisiones, en la Disposición Final Sexta se prevé la modificación de la Ley 9/1968 sobre Secretos Oficiales a partir de un año de la entrada en vigor de la Ley de Memoria Democrática. Constituye una dilación que abundará en obstaculizar el derecho al acceso a los documentos. En suma, siguen pendientes las recomendaciones en materia de archivos del Informe de 2014 del anterior Relator Especial de Naciones Unidas, Pablo de Greiff<sup>17</sup>.

### **Pregunta nº 15. Falta de perspectiva de género en las escasas medidas de verdad, justicia reparación y garantías de no repetición implementadas y en el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática**

Desde un enfoque de derechos humanos y una perspectiva de género, al examinar la represión durante la Guerra Civil y el franquismo es importante prestar especial atención a las violaciones específicas de derechos humanos que sufrieron las mujeres. Durante la Guerra Civil y la dictadura franquista en el Estado español, las mujeres sufrieron distintas formas de violencia. Estas fueron la violencia sexual, la tortura con un componente de género, el robo de bebés, el rapado y la purga con aceite de ricino, el internamiento en centros preventivos y reformatorios para mujeres y las desapariciones forzadas. La represión fue más cruenta y generalizada durante la Guerra Civil y en los años inmediatamente posteriores a la sublevación militar. Tras esta primera etapa, las violaciones y vejaciones como rapar el pelo

---

<sup>13</sup> Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

<sup>14</sup> Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales. «BOE» núm. 294, de 6 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

<sup>15</sup> Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español. «BOE» núm. 155, de 29 de junio de 1985. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534>

<sup>16</sup> Ley 9/1968 sobre Secretos Oficiales. «BOE» núm. 84, de 6 de abril de 1968. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1968-444>

<sup>17</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, UN Doc. A/HRC/27/56/Add. 1 del 22 de julio de 2014, párr. 104.i).

y las purgas con aceite de ricino remitieron en intensidad. Las torturas, el adoctrinamiento y el robo de bebés se mantuvieron en el tiempo.

La violación por parte del Estado español de sus obligaciones positivas en materia de verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y memoria se ve ‘agravada’ porque no se ha dado espacio al enfoque de género y no se ha tomado ninguna medida positiva para ofrecer una respuesta adecuada con una perspectiva de género, tal y como exigen los estándares internacionales aplicables en la materia<sup>18</sup>. No se ha dado espacio en ningún momento a la perspectiva de género necesaria para investigar, sancionar y reparar las formas específicas de represión de género que sufrieron las mujeres como consecuencia de la Guerra Civil y el franquismo.

En el caso específico de las desapariciones forzadas, tampoco se ha tomado en consideración que la desaparición tuvo en las mujeres familiares/víctimas de los desaparecidos efectos específicos y diferenciados, debido a las desigualdades de género. Y es que las mujeres experimentan las consecuencias sociales, económicas y psicológicas de las desapariciones de manera diferente y agravada con respecto a los hombres. Asimismo, el hecho de que estos efectos se produzcan en el ámbito privado contribuye a invisibilizar su sufrimiento.

El Estado español tampoco ha ampliado los estudios existentes sobre las violaciones a los derechos de las mujeres, resultando que los pocos trabajos existentes han sido desarrollados por la sociedad civil y la Academia. Asimismo, no se han desarrollado medidas de reparación y reconocimiento especial del daño que sufrieron las mujeres como consecuencia de la Guerra Civil y el franquismo, incluyendo la violencia sexual, agresiones, humillaciones y discriminación en represalia por su afiliación real o supuesta o la de sus familias o parejas.

De su lado, el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática recoge algunas disposiciones que constituyen un avance en cuanto a la incorporación de la perspectiva de género en los mecanismos de justicia transicional en España. En primer lugar, su articulado es inclusivo en términos de género y se reconoce expresamente como víctimas a las personas que sufrieron represión debido a su orientación o identidad sexual (artículo 3.1.f)), así como a las niñas y niños robados y sus familiares (artículo 3.1.h)). En segundo lugar, en su título dedicado a las políticas integrales de memoria democrática se reconoce la memoria democrática de las mujeres, afirmando que las administraciones públicas adoptarán las medidas y acciones necesarias para dar a conocer la contribución de las mujeres a la vida política y a la promoción de los derechos humanos y la discriminación que sufrieron durante la dictadura franquista, así como para reparar las formas específicas de represión y violencia que sufrieron las mujeres durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, señalando de forma específica las penas por los delitos de adulterio y de interrupción voluntaria del embarazo (artículo 11). Igualmente, se establece que la Administración General del Estado fomentará las investigaciones sobre la represión específica que sufrieron las mujeres y sobre su participación en la vida política, económica, social y cultural (artículo 47), y promoverá el conocimiento de la memoria democrática española incluyendo de forma específica lo ocurrido a las mujeres (artículo 49).

Estas disposiciones constituyen un avance importante en términos de memoria y verdad y, dependiendo de cómo sean implementadas, podrían constituir un avance en términos de reparación. En este sentido, el Estado español comienza a cumplir su obligación de adoptar mecanismos de justicia transicional con perspectiva de género, la cual se deriva de fuentes primarias y secundarias del Derecho internacional de los derechos humanos<sup>19</sup>. No obstante, las citadas disposiciones no cumplen de forma plena con las recomendaciones efectuadas

---

<sup>18</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 92.

<sup>19</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 92.

por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en su Informe sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional<sup>20</sup>.

En este sentido, las previsiones del Anteproyecto normativo pueden permitir asegurar que el proceso de memorialización de las violencias pasadas adopte un análisis crítico de las culturas patriarcales hegemónicas y que su diseño incorpore una perspectiva de género, evitando como resultado una visión estereotipada de la memoria histórica<sup>21</sup>. Sin embargo, al no establecerse una entidad dedicada a la búsqueda de la verdad como una comisión de la verdad, si bien se intenta asegurar que la tipología de violaciones graves a los derechos humanos incluya conductas de género, definiciones amplias que no se limiten a las lesiones físicas y un impacto diferenciado de las violaciones, no se asegura la implementación integral del trabajo desde una perspectiva de género ni que la selección y nombramiento de los comisionados (es decir, las personas encargadas de “oficializar” la verdad) sean equilibrados en términos de género e incluyan la participación de comunidades y poblaciones concernidas; tampoco se asegura la transversalidad de la perspectiva de género en el relato construido<sup>22</sup>.

En cuanto a las reparaciones, se intenta asegurar que el programa de reparación incorpore una perspectiva de género. No obstante, no se incluye a los familiares de las víctimas entre las categorías de personas que recibirán reparación. Por otra parte, el Anteproyecto no especifica cómo se repararán las formas específicas de represión y violencia que sufrieron las mujeres. Por tanto, no es posible afirmar que se asegure que el programa de reparación identifique medidas con un impacto diferencial entre los sexos ni que tenga en cuenta el potencial efecto estigmatizante de los crímenes y de las reparaciones; y el potencial efecto transformador de ciertas medidas sobre la estructura de exclusión de género. Tampoco se puede afirmar que el programa de reparación sea creativo y flexible para superar las barreras socioculturales y administrativas; tome en cuenta la titularidad *de jure* y *de facto* de la propiedad y el derecho a la identidad de las mujeres y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero, así como medidas de satisfacción y disculpas; ni que sea entendible y accesible a las víctimas<sup>23</sup>.

En materia de enjuiciamientos, en línea con las carencias generales comentadas previamente, el Anteproyecto presenta serias deficiencias desde una perspectiva de género. De hecho, no se hace ninguna referencia al acceso a la justicia para las mujeres víctimas de graves violaciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y la dictadura franquista. La falta de investigación, enjuiciamiento y castigo a los autores de la violencia de género propicia un ambiente de impunidad que envía un mensaje según el cual la violencia contra las mujeres puede ser tolerada, constituyendo un permiso tácito para que estos actos de violencia se repitan en el futuro<sup>24</sup>. Tampoco se recogen disposiciones destinadas a promover el desarrollo de capacidades de los operadores de justicia y otros intervinientes en la investigación y el

---

<sup>20</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174.

<sup>21</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 112 y 113.

<sup>22</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 95, 96 y 97.

<sup>23</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 101, 102, 103 y 105.

<sup>24</sup> CEDAW, *Recomendación general no 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general no 19*, CEDAW/C/GC/35, párr. 24; CIDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) c. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, párr. 388.

enjuiciamiento para eliminar los estereotipos de género ni se crean organismos especializados en la materia<sup>25</sup>.

Por último, el Anteproyecto también presenta deficiencias en materia de participación en los procesos de justicia transicional, ya que ninguna de sus disposiciones asegura que se vayan a organizar procesos consultivos con mujeres, comunidades de lesbianas, gais, bisexuales y transgénero y víctimas de la violencia sexual y de género “sobre la formulación de políticas de justicia transicional, incluyendo el diseño e implementación de mecanismos, la composición y selección de miembros de comisiones de la verdad y otras instancias pertinentes, y la formulación e implementación de recomendaciones, particularmente en relación con las reparaciones”, tal y como ha recomendado esta Relatoría<sup>26</sup>.

### **Pregunta nº 16. Falta de mecanismos idóneos para hacer efectiva la nulidad de las sentencias adoptadas en violación de los principios fundamentales del Derecho y del debido proceso durante la Guerra Civil y el franquismo**

El Estado español no ha tomado las medidas necesarias para declarar ilegítimos los Tribunales de la represión, incluidos los Consejos de Guerra, y en especial nulas todas sus resoluciones, condenas y sanciones impuestas, siendo muy limitadas las iniciativas previstas, así como el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática.

En este sentido, debería declararse nula la propia constitución de dichos tribunales y deberían declararse nulas todas las resoluciones judiciales y administrativas que dictaron, no sólo en cuanto a su parte dispositiva (condenas y sanciones) sino en cuanto al resto del contenido de dichas resoluciones (hechos probados y fundamentos de derecho). Debe suprimirse del texto del Anteproyecto, por tanto, las referencias que se efectúan a motivos políticos, ideológicos, de conciencia o de creencia religiosa en la constitución de dichos Tribunales.

Además, las medidas que prevé el Anteproyecto de Ley al respecto son de carácter meramente declarativas y sin ningún efecto práctico, negándose la posibilidad de reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, de cualquier administración pública o incluso de particulares (artículo 5.4).

### **Pregunta 17. No ha sido valorada ninguna opción para derogar o modificar la Ley de Amnistía**

La Ley de Amnistía ha sido y sigue siendo a día de hoy uno de los principales argumentos esgrimidos por los tribunales españoles para inadmitir las decenas de querellas interpuestas en el Estado español para investigar y enjuiciar los crímenes contra la humanidad cometidos durante la dictadura franquista y la transición. Esta Ley en la que se apoya el Poder Judicial para evitar la investigación y enjuiciamiento de estos crímenes internacionales, no ha sido derogada, inaplicada ni modificada siguiendo las recomendaciones de los órganos de los tratados y de los procedimientos especiales de Naciones Unidas<sup>27</sup>.

Como ya avanzamos y como ejemplo de lo anterior, en el mes de marzo de 2018 se debatió en el Congreso de los Diputados una iniciativa parlamentaria que suponía la modificación de

---

<sup>25</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 106 y 107.

<sup>26</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la perspectiva de género en los procesos de justicia transicional*, A/75/174, párr. 114.

<sup>27</sup> CDH, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, UN Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, del 14 de agosto de 2015, párr. 21; CAT, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, UN Doc. CAT/C/ESP/CO/6, del 29 de marzo de 2015, párr. 15; CDF, *Observaciones finales sobre España*, UN Doc. CED/C/ESP/CO/1 de 12 de diciembre de 2013, párr. 12; GTDFI, *Informe sobre la visita a España*, UN Doc. A/HRC/27/49/Add.1 del 2 de julio de 2014, párr. 67.cc); GTDFI, *Informe de seguimiento sobre la misión a España*, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.3 del 7 de septiembre de 2017, pág. 219-220; Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, UN Doc. A/HRC/27/56/Add. 1 del 22 de julio de 2014, párr. 104.q).



esta ley en los términos requeridos por el Relator en su informe. En este sentido, la modificación añadía un párrafo donde se señalaba que esta Ley no puede impedir que los juzgados y tribunales investiguen, enjuicien e impongan las penas correspondientes a las personas responsables de haber cometido delitos de genocidio, lesa humanidad y delitos de guerra. Esta iniciativa legislativa<sup>28</sup> fue rechazada por el Congreso de los Diputados, lo cual es sintomático de la falta de voluntad real del Estado de favorecer la justicia y la reparación integral de las víctimas. Los grupos parlamentarios contrarios a su aprobación, lejos de abogar por el cumplimiento del Derecho internacional de los derechos humanos, expusieron argumentos políticos basados en el establecimiento de la Ley de Amnistía como uno de los pilares básicos de la transición española y la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica, haciendo hincapié en políticas más encaminadas al olvido<sup>29</sup>, lo que conlleva, una vez más, la negación del derecho a la justicia de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, y por tanto, la perpetuidad de la impunidad de los culpables.

De esta forma, la Ley de Amnistía continúa siendo una de las principales normas que consolida la impunidad impidiendo que se investiguen y enjuicien los crímenes internacionales cometidos durante la dictadura franquista y la transición.

**Pregunta 18. El Estado español sigue manteniendo una política de impunidad que niega la investigación y enjuiciamiento de los crímenes contra la humanidad cometidos durante la dictadura franquista**

En materia de justicia, como han reconocido en múltiples ocasiones distintos organismos internacionales<sup>30</sup>, no existen recursos que permitan a las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura acceder a la justicia en España. A la existencia de un marco normativo deficiente se une la práctica de los tribunales de no interpretar el Derecho aplicable conforme al Derecho internacional de los derechos humanos.

La sentencia del Tribunal Supremo núm. 101/2012 de 27 de febrero de 2012 es el ejemplo paradigmático de esta práctica y resulta clave para comprender la perpetuación de la impunidad y la imposibilidad de cualquier víctima de la Guerra Civil y/o la dictadura franquista de acudir a instancias judiciales nacionales para obtener justicia. El Tribunal Supremo sentó entonces jurisprudencia sobre los motivos que impiden a los tribunales españoles investigar los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo, a saber: la existencia de la Ley de Amnistía; la imposibilidad de enjuiciar los crímenes porque en su momento no estaban tipificados en normas penales (principio de legalidad en relación con la irretroactividad de la ley penal); la prescripción de los delitos; el presunto fallecimiento de los autores; y la Ley de Memoria Histórica.

En años posteriores, y hasta la fecha de hoy, los juzgados han seguido archivando las causas relacionadas con las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo. Estas resoluciones de archivo de los distintos juzgados territoriales acuden repetidamente a la citada sentencia del

---

<sup>28</sup> El texto de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 46/1977, de 15 de octubre de Amnistía presentada por los Grupos Parlamentarios Confederal de Unidos Podemos-En Comú, Podem-En Marea, de Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto fue publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales No. 173-1, el 10 de noviembre de 2017. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-173-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-173-1.PDF).

<sup>29</sup> Ver Anexo 2 con el resumen de la postura de los grupos parlamentarios en el debate.

<sup>30</sup> CDH, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, UN Doc. CCPR/C/ESP/CO/6, del 14 de agosto de 2015, párr. 21; CAT, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, UN Doc. CAT/C/ESP/CO/6, del 29 de marzo de 2015, párr. 15; CDF, *Observaciones finales sobre España*, UN Doc. CED/C/ESP/CO/1 de 12 de diciembre de 2013, párr. 12; GTDFI, *Informe sobre la visita a España*, UN Doc. A/HRC/27/49/Add.1 del 2 de julio de 2014, párr. 35 y 37; GTDFI, *Informe de seguimiento sobre la misión a España*, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.3 del 7 de septiembre de 2017, párr. 31 y 219- 220; Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, UN Doc. A/HRC/27/56/Add. 1 del 22 de julio de 2014, párr. 71, 76 y 77.

Tribunal Supremo para justificar el sobreseimiento y archivo de las denuncias y, en consecuencia, se amparan igualmente en los mismos argumentos<sup>31</sup>.

Además, desde junio de 2017, las propias víctimas y sus familiares, en su reclamo de justicia han presentado en los Juzgados y Tribunales españoles 80 querellas por delitos de torturas, homicidio y lesiones, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, todos ellos en contexto de crímenes contra la humanidad. Entre otros, en dichas querellas se dirige acusación contra Rodolfo Martín Villa (Ministro de Relaciones Sindicales, de la Gobernación y de Interior); Pascual Honrado De La Fuente (policía de la dictadura franquista); Antonio González Pacheco (policía de la dictadura franquista) y Jesús Muñecas Aguilar (miembro de la Guardia Civil).

Los tribunales españoles, en las más de 100 resoluciones judiciales en las que han dado respuesta a las referidas 80 querellas presentadas en el Estado español<sup>32</sup>, invocan la Ley de Amnistía como norma para evitar la investigación y enjuiciamiento de los crímenes internacionales cometidos durante la dictadura franquista; niegan que son crímenes contra la humanidad considerándolos delitos aislados que han prescrito; y/o se escudan en las limitaciones de la normativa interna para oponerse a la persecución de crímenes contra la humanidad, no aplicando el principio de legalidad internacional. En suma, a día de la fecha, los tribunales se siguen refiriendo a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en el año 2012 para justificar el cierre de cualquier procedimiento judicial iniciado como consecuencia de denuncias por vulneraciones de derechos humanos ocurridas durante la Guerra Civil y la dictadura, a pesar de los reiterados llamamientos de los organismos internacionales.

Al respecto, entendemos y compartimos que estos argumentos son absolutamente improcedentes y contrarios al Derecho internacional de los derechos humanos, tal y como se le ha venido recordando al Estado español desde diferentes instancias internacionales<sup>33</sup>. Esto es así porque se trata de crímenes que, por su naturaleza, están sancionados por el Derecho internacional, no están sujetos a prescripción y no son amnistiables, por lo que pueden y deben ser investigados por los Tribunales españoles<sup>34</sup>. A mayor abundamiento, es importante recordar que la desaparición forzada es un delito continuado<sup>35</sup>, por lo cual la obligación de búsqueda de los restos y de investigación es permanente y existe hasta que se determine la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y, en su caso, se encuentren sus restos, con independencia de cuando se iniciara esa desaparición. Tal y como se ha

---

<sup>31</sup> Ejemplos de esta tendencia son los Autos nº2/2014 de 13 de enero de 2014 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección Pleno); nº814/2018 de 1 de octubre de 2018 de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 30ª; nº147/2017 de 8 de noviembre de 2017 de la Audiencia Provincial de Valencia, Sección 5ª; nº376/2017 de 30 de octubre de 2017 del Juzgado de Instrucción de Pamplona, Sección 3ª; nº103/2017 de 29 de mayo de 2017 de la Audiencia Provincial de Soria, Sección 1ª; nº 148/2017 de 31 de julio de 2017 de la Audiencia Provincial de Soria (dimanante de las D. P. nº 332/16 del Juzgado de Instrucción nº 1 de Almazán); de 3 de agosto de 2017 procedente del Juzgado de Instrucción número 1 de Manacor D.P. 519/2017; nº 62/2019 de 25 de marzo de 2019 de la Audiencia Provincial de Soria (dimanante de las D. P. nº 544/16 del Juzgado de Instrucción nº 1 de Soria); de 20 de diciembre de 2019 de la Audiencia Provincial de Zaragoza; y nº 105/2020 de 15 de junio de 2020 de la Audiencia Provincial de Soria (dimanante de D. P. 224/19 del J. Instrucción nº 1 de Almazán). Estas resoluciones judiciales se adjuntan como Anexo 3. Ver también, en este sentido, <https://www.publico.es/politica/memoria-historica-jueza-elige-18-julio-archivar-querella-zaragozana-franquismo.html>; <https://www.noticiasdenavarra.com/2019/02/13/sociedad/navarra/archivan-la-querella-contra-el-franquismo-portal-entender-prescritos-los-delitos#Loleido>

<sup>32</sup> Anexo 4. Listado de la situación actual de las querellas presentadas.

<sup>33</sup> CAT, *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, UN Doc. CAT/C/ESP/CO/6, del 29 de marzo de 2015, párr. 15.

<sup>34</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, 22 de julio de 2014, A/HRC/27/56/Add.1, párr. 77.

<sup>35</sup> GTDFI, *Comentario general sobre las desapariciones forzadas como delitos continuados (párr. 39)*, A/HRC/16/48.

recordado, por lo demás, en numerosas oportunidades por el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI)<sup>36</sup> y el Comité de Derechos Humanos<sup>37</sup>.

### **Pregunta 19. La justicia española sigue sin colaborar con procedimientos judiciales en el exterior**

Como consecuencia de la política de impunidad mantenida por el Estado español, que se niega a investigar judicialmente estos crímenes y a enjuiciar a los responsables de los mismos, cientos de víctimas y familiares han acudido a los tribunales argentinos en busca de la justicia en la causa número 4591/2010 que se tramita, en virtud del principio de Justicia Universal, ante el Juzgado Nacional de lo Criminal y Correccional Federal número 1, de la República Argentina, por crímenes contra la humanidad cometidos durante la dictadura franquista en el Estado español. España se ha negado en repetidas ocasiones a colaborar con la justicia argentina.

El 18 de septiembre de 2013 el Juzgado argentino dictó un Auto resolutivo<sup>38</sup> en el que imputaba a Antonio González Pacheco, alias Billy el Niño y a Jesús Muñecas Aguilar, delitos de torturas previstos en el artículo 144.ter, inciso 1º del Código Penal argentino, expresando que los delitos imputados constituían crímenes de lesa humanidad por lo que, en uno u otro caso la acción y la pena eran imprescriptibles y sus responsables se encontraban sujetos a persecución a través de la aplicación del principio de justicia universal.

Como consecuencia del Auto dictado por el Juzgado Nacional de lo Criminal y Correccional Federal número 1 de la República Argentina, en el correspondiente expediente extradicional y elevadas las actuaciones por el Juez instructor a la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional española, se dictó Auto por la Sala con fecha 30 de abril de 2014 (Rollo de Sala: 45/2013)<sup>39</sup> en el que se acordó no acceder a la solicitud de extradición de Antonio González Pacheco, por apreciarse que concurría la causa extintiva de responsabilidad criminal de prescripción del delito conforme a la legislación española. En similares términos se pronunció igualmente la Audiencia Nacional en relación con la extradición de Jesús Muñecas Aguilar<sup>40</sup>.

Por medio de Auto resolutivo de fecha 30 de octubre de 2014<sup>41</sup>, el Juzgado Criminal y Correccional Federal 1 de Buenos Aires (Argentina), también en la causa número 4.591/2010, seguida por genocidio y/o crímenes de lesa humanidad cometidos por el franquismo, procedió a la imputación de una serie de delitos, en un contexto de crímenes contra la humanidad, a un total de veinte personas (de las que actualmente varias han fallecido), entre los que se encuentran varios ministros de la dictadura franquista.

Todos los delitos fueron calificados de nuevo como crímenes contra la humanidad y sus responsables sujetos a persecución.

El Juzgado argentino, y a efectos de tomar declaración indagatoria a los imputados en el marco del proceso penal anteriormente referido, cursó a las autoridades españolas la

---

<sup>36</sup> Ver, por ejemplo, GTDFI, *Informe a la Asamblea General de Naciones Unidas acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas*, A/HRC/45/13/Add.3, párr. 33.

<sup>37</sup> CDH, Caso *Cifuentes Elgueta c. Chile*, dictamen de 28 de julio de 2009, párr. 8.5; Caso *Yurich c. Chile*, dictamen de 2 de noviembre de 2005, párr. 6.4; CDH, Caso *Sarma c. Sri Lanka*, dictamen de 16 de junio de 2003, párr. 6.2; CDH, Caso *Mariam Sankara et al. c. Burkina Faso*, dictamen de 28 de marzo de 2006, párr. 6.3.

<sup>38</sup> Anexo 5. Auto de 18 de septiembre de 2013 dictado por el Juzgado Criminal y Correccional Federal No. 1 en el seno de la causa CFP 4591/2010.

<sup>39</sup> Anexo 6. Auto que deniega la extradición de Juan Antonio González Pacheco n° 13/2014 de 30 de abril de 2014 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 2ª.

<sup>40</sup> Anexo 7. Auto n° 89/2014 de 24 de abril de 2014 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3ª, denegando la extradición de Jesús Muñecas Aguilar.

<sup>41</sup> Anexo 8. Auto de 30 de octubre de 2014 dictado por el Juzgado Criminal y Correccional Federal No. 1 en el seno de la causa CFP 4591/2010.

correspondiente solicitud de extradición con fecha 18 de noviembre de 2014. Dicha solicitud de extradición fue denegada por medio de Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 13 de marzo de 2015.

En relación con el citado Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de fecha 13 de marzo de 2015, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el día 27 de marzo de 2015, emitió un comunicado o declaración conjunta, suscrito por el Presidente del Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias, por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, por el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición<sup>42</sup>.

Los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas manifestaron en dicho comunicado que la decisión adoptada por el Consejo de Ministros dejaba en profundo desamparo a las víctimas y sus familiares, negando su derecho a la justicia y a la verdad, y que los argumentos ofrecidos para denegar los pedidos de extradición carecían de base y parecían ignorar y contradecir las normas y estándares internacionales de los derechos humanos, recordando al Estado español su obligación de extraditar o juzgar a los responsables de los referidos crímenes.

La falta de colaboración con la investigación llevada a cabo en Argentina, por la cual el Estado español ha recibido llamados de atención tanto de esta Relatoría<sup>43</sup> como del GTDFI<sup>44</sup> al constituir una violación de sus obligaciones positivas, ha continuado hasta fechas recientes. Así, durante el período comprendido entre el año 2016 a 2018 diferentes Juzgados territoriales españoles y la propia Audiencia Nacional dictaron resoluciones en las que rechazaban cumplimentar las comisiones rogatorias que había cursado el Juzgado argentino al objeto de tomar declaración indagatoria a los imputados en el marco de la causa penal referida anteriormente.

Finalmente, Rodolfo Martín Villa (exministro franquista), imputado en dicha causa, prestó declaración mediante videoconferencia en la Embajada argentina en Madrid ante la Jueza Dña. María Servini de Cubría Servini, titular del Juzgado de Buenos Aires que investiga la causa concernida<sup>45</sup>. Interesa destacar que dicha declaración fue prestada de forma voluntaria por el imputado, habiéndose imposibilitado previamente (en enero de 2020) por parte de las autoridades españolas que la Jueza pudiera viajar a España para tomarle declaración en calidad de investigado<sup>46</sup>, y todo ello a pesar de que Rodolfo Martín Villa había manifestado ante el Juzgado argentino su interés en prestar declaración.

No obstante, cabe destacar que en agosto de 2020 la Fiscal General del Estado Dolores Delgado dejó sin efecto el Informe de la Fiscalía General del Estado de 30 de septiembre de 2016, con referencia N/Ref.ST412/2016- A que cerraba la vía a la cooperación con el procedimiento argentino, ya que, apoyándose en la sentencia del Tribunal Supremo nº101/2012, instruía a la fiscalía de los juzgados que se opusieran a la cumplimentación de

---

<sup>42</sup> “España debe extraditar o juzgar a los responsables de violaciones graves de DD HH – Expertos de la ONU”. Ginebra, 27 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S>

<sup>43</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. *Informe sobre la misión a España*, 22 de julio de 2014, A/HRC/27/56/Add.1, párr. 84, 104.s).

<sup>44</sup> GTDFI. *Informe de seguimiento sobre la misión a España*, UN Doc. A/HRC/36/39/Add.3 del 7 de septiembre de 2017, párr. 45.

<sup>45</sup> Ver: <https://elpais.com/espana/2020-09-03/martin-villa-a-la-juez-argentina-servini-la-transicion-fue-lo-contrario-a-un-genocidio.html>

<sup>46</sup> Anexo 9. Ver también, noticia de prensa publicada aquí: [https://www.eldiario.es/sociedad/Martin-Villa- Querella-Argentina-Transicion\\_0\\_996700780.html](https://www.eldiario.es/sociedad/Martin-Villa-Querella-Argentina-Transicion_0_996700780.html)

las diligencias solicitadas por la justicia argentina<sup>47</sup>, aunque conviene aclarar que esta última decisión de la Fiscalía General no tuvo influencia alguna en que finalmente uno de los imputados, Rodolfo Martín Villa, prestara declaración ante el Juzgado argentino, pues como ya hemos expuesto dicha declaración se produjo desde dicho Juzgado y en sede diplomática, sin que por parte de las autoridades españolas se atendiera a los pedidos de colaboración.

El procedimiento judicial abierto en Argentina no exime al Estado español de su responsabilidad por las violaciones cometidas ni de sus obligaciones de proporcionar verdad, justicia y reparaciones a las víctimas.

Por otra parte, tampoco se han tomado medidas contra el debilitamiento del ejercicio de la jurisdicción universal por parte de tribunales españoles motivado por las reformas intervenidas en 2009 y 2014 en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

### **Pregunta 20. Análisis del Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática**

Completando lo ya expuesto, el antes mencionado Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática es un texto que, según su Exposición de Motivos, está estructurado “*en torno al protagonismo y la reparación integral de las víctimas de la Guerra y la Dictadura, así como a las políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición que han sido objeto de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos al Estado*”. No obstante, es importante recordar que, aunque la implementación real y efectiva de este Anteproyecto en el potencial futuro sería un avance significativo para las víctimas del franquismo y la Guerra Civil, el texto presenta serias deficiencias en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, no satisfaciendo por tanto las obligaciones internacionales del Estado español.

En materia de verdad, el Anteproyecto reconoce el derecho a la verdad de las víctimas, sus familiares y de la sociedad en general (artículo 14). En este sentido, establece que corresponde a la Administración General del Estado la búsqueda de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista (artículo 15) y que el procedimiento de localización, exhumación e identificación se iniciará de oficio a instancia de esta Administración, de las comunidades autónomas o de las entidades locales (artículo 19), lo que constituye un avance con respecto a la privatización de las tareas de exhumación prevista en la LMH en la línea de la recomendación efectuada por esta Relatoría<sup>48</sup>. El reconocimiento de la competencia de todas las administraciones territoriales en esta materia permitirá asegurar la implantación de esta política de búsqueda en todo el territorio nacional a través de la confección de un mapa integrado de localización de personas desaparecidas (artículo 17). Asimismo, se recogen disposiciones en materia de archivos y documentación (artículos 26 a 28), si bien, junto a las deficiencias que ya hemos señalado *supra*, no se prevé de manera detallada el acceso a los archivos privados como los eclesiásticos que pueden ser fundamentales para esclarecer las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, ya que como ha afirmado esta Relatoría “los archivos juegan una función central en la promoción y realización del derecho a la verdad”<sup>49</sup>.

De su lado, el texto del Anteproyecto no atiende la recomendación de esta Relatoría de establecer un mecanismo oficial para el esclarecimiento de la verdad que podría adoptar la forma de una comisión de la verdad y permitiría resolver la excesiva fragmentación que

---

<sup>47</sup> Ver, en este sentido: <https://elpais.com/espana/2020-08-18/la-fiscalia-quita-trabaja-a-las-pesquisas-argentinas-sobre-el-franquismo.html>

<sup>48</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, 22 de julio de 2014, A/HRC/27/56/Add.1, párr. 104.h).

<sup>49</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, 22 de julio de 2014, A/HRC/27/56/Add.1, párr. 50.

caracteriza la construcción de la memoria en España<sup>50</sup>, cumpliendo al menos con las siguientes funciones:

- Sistematizar la información existente;
- Superar la fragmentación y dispersión de la información y esfuerzos;
- Trazar un plan ordenado de investigaciones;
- Establecer metodologías y la homologación de las mismas;
- Acceder a archivos y fondos documentales oficiales y no oficiales;
- Incluir un proceso oficial de validación, presentación formal y diseminación de sus conclusiones que ofrezca un reconocimiento oficial a las víctimas;
- Promover la participación de las víctimas y sus familiares en el proceso y regirse por la noción de derechos, independientemente de la identidad o filiación política tanto de víctimas como de perpetradores;

Esta es una carencia importante en materia de verdad, ya que son precisamente las entidades dedicadas a la búsqueda de la verdad, como las comisiones de la verdad, las que tienen por finalidad hacer realidad el derecho a la verdad consagrado en diversos instrumentos internacionales<sup>51</sup>.

En materia de justicia, el Anteproyecto prevé como avance destacable la creación de una Fiscalía de Sala de Memoria Democrática y Derechos Humanos para la investigación de las violaciones de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario producidas en la Guerra, la Dictadura y hasta la entrada en vigor de la Constitución (artículo 29). No obstante, esta figura no tendrá personal operativo ni recursos propios (disposición final primera del Anteproyecto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo). Por otra parte, al establecer como fecha límite de referencia la entrada en vigor de la Constitución el texto parece olvidar que, como ya hemos destacado, las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista y, en particular, las víctimas de desapariciones forzadas siguen siendo víctimas hasta el día de hoy.

Asimismo, el texto del Anteproyecto establece que el Estado garantizará el derecho a la investigación de las citadas violaciones de derechos humanos y que la nueva Fiscalía de Sala intervendrá en su caso en defensa de la legalidad y los derechos humanos (artículo 30). No se garantiza, por tanto, el derecho a la justicia, tal y como exigen los estándares internacionales en la materia, sino tan solo el derecho a la investigación. Tampoco se establece que estas investigaciones se iniciarán de oficio por parte de la Fiscalía, por lo que la carga de iniciar las mismas sigue recayendo sobre las víctimas o sus familiares. Igualmente, la mención a la defensa de la legalidad por parte de la Fiscalía puede ser problemática considerando que, como ya hemos visto, ésta ha quedado definida por la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2012, y que nada en este texto cambia este estado de cosas. Siendo así, la fiscalía podrá investigar y llegar, a lo máximo, hasta el punto de que deba judicializar un caso, luego de lo cual este será archivado tal y como ocurre en la actualidad. Por tanto, la propuesta normativa no garantiza el acceso a la justicia para las víctimas. A ello sólo agregar aquí que, como ya dijimos, aunque después se menciona el derecho a la tutela judicial efectiva, se refiere únicamente en lo que concierne a la Jurisdicción Voluntaria

---

<sup>50</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, reparación y las garantías de no repetición, *Informe sobre la misión a España*, 22 de julio de 2014, A/HRC/27/56/Add.1, párr. 104.g).

<sup>51</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre las comisiones de la verdad*, A/HRC/24/42, párr. 18.

tendente, en el mejor escenario posible, a obtener una resolución judicial en el orden civil meramente declarativa.

En materia de reparación, el Anteproyecto establece que la Administración General del Estado “desarrollará un conjunto de medidas de restitución, rehabilitación y satisfacción, orientadas al restablecimiento de los derechos de las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva” (artículo 31). Así, se excluye la indemnización y las garantías de no repetición, las cuales han sido expresamente señaladas como formas de reparación por esta Relatoría<sup>52</sup> y por 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. La exclusión de la indemnización queda reafirmada por la exclusión de la responsabilidad patrimonial del Estado y de las indemnizaciones de índole económica o profesional en casos de declaración de nulidad de las resoluciones ilegítimas adoptadas por los tribunales políticos franquistas (artículo 5). Asimismo, si bien se recogen disposiciones relativas a las incautaciones de bienes a particulares por motivos políticos (artículo 32), no se asegura la devolución de estos bienes en la medida de lo posible o, en su defecto, la reparación integral incluyendo indemnización.

**Pregunta 21. Sobre la Comunicación *Francisca Alomar Jaume y otros c. España* presentada ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el acceso a medidas de verdad, justicia y reparación con perspectiva de género**

El 16 de marzo de 2017, Women's Link Worldwide presentó una ampliación de la querella en el procedimiento abierto en Argentina, mediante la cual se solicitaba la investigación de las vulneraciones específicas de derechos sufridas por parte de las mujeres que se oponían al régimen franquista, introduciendo de este modo una perspectiva de género a esta investigación.<sup>53</sup> Esta querella fue admitida a trámite el 25 de octubre de 2018.

En la querella presentada se relatan además los hechos que sufrieron seis mujeres. Cinco de esos testimonios fueron obtenidos a través de sus familiares, el testimonio restante es el de una sobreviviente. Cuatro de las seis mujeres siguen desaparecidas en la actualidad. Al no existir datos desagregados por sexo y género de personas desaparecidas es aún más difícil clarificar y cuantificar el número real de mujeres desaparecidas. Esto pone de relieve las carencias de no aplicar una perspectiva de género para determinar el impacto concreto en las mujeres.

Con el mismo propósito de poner fin a la impunidad por los crímenes de género cometidos durante la dictadura franquista, el 14 de enero de 2019, Women's Link Worldwide junto con Trial International presentaron una comunicación al Comité de Derechos Humanos en representación de las familiares de dos víctimas de desaparición forzada<sup>54</sup>. Las autoras de la comunicación, Da. Francisca Alomar Jaume y Da. Bartolomea María Riera Alomar, ambas de nacionalidad española, son respectivamente hija y nieta del matrimonio conformado por los Sres. Margalida Jaume Vanrell y Antonio Alomar Mas, desaparecidos desde finales de agosto de 1936, en el marco de la Guerra Civil española.

Las autoras han recurrido a todas las vías posibles a nivel administrativo y judicial de exigencia de reparación y búsqueda de sus familiares desaparecidos. Sin embargo, se han encontrado con que no existen medidas de búsqueda efectiva ni reparación ni a nivel estatal, ni a nivel de la comunidad autónoma balear donde se produjeron los hechos.

---

<sup>52</sup> Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, *Informe anual a la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el derecho a la reparación*, A/69/518, párr. 19.

<sup>53</sup> Más información aquí: <https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/la-primera-querella-sobre-los-crimenes-de-genero-cometidos-en-el-franquismo-se-presenta-hoy-en-argentina>

<sup>54</sup> Más información aquí: <https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/ongs-denuncian-a-espana-por-no-hacer-frente-a-los-crimenes-cometidos-durante-el-franquismo>

Este caso permite mostrar de manera clara cada una de las fallas del Estado español en términos de búsqueda, investigación, exhumación y medidas de reparación a favor de las víctimas directas e indirectas de desapariciones forzadas. En el caso de la falta de investigación de las violaciones de derechos humanos cometidas contra doña Margalida Jaume, la violación por parte del Estado español de sus obligaciones positivas es, si cabe, todavía más grave, ya que, no ha dado espacio en ningún momento a la perspectiva de género necesaria para investigar, sancionar y reparar las formas específicas de represión de género que doña Margalida Jaume sufrió. Tampoco ha tomado medidas positivas para responder a este tipo de violencia, ni en este caso ni en ningún otro, ni se tuvo en cuenta que, en dicho contexto, castigar a las mujeres comportaba a su vez una punición a sus familias en sentido amplio. Esta situación de impunidad de los crímenes de género contra las mujeres cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo puede llevar a la repetición de las violaciones de derechos humanos contra las mujeres en la actualidad.

Esperamos que el caso ante el Comité de Derechos Humanos permita a las autoras esclarecer el paradero de sus seres queridos y conseguir verdad, justicia y reparación por lo sucedido. Además, este caso podría servir para que, por primera vez a través de una comunicación individual, un órgano de control de los tratados de Naciones Unidas reconociese el incumplimiento de España de sus obligaciones positivas procesales en materia de búsqueda, exhumación y reparación integral de las víctimas directas e indirectas de la Guerra Civil y el franquismo.

El caso podría servir, además, para que el Estado español desarrolle e implemente una hoja de ruta que permita: (i) adoptar todas las medidas legislativas y judiciales necesarias, para asegurar que las desapariciones forzadas no sean crímenes sujetos a amnistía, en particular privando de todo efecto a la interpretación judicial dada a la Ley de Amnistía; (ii) revisar la Ley de Memoria Histórica a fin de adaptar y ampliar las medidas de reparación previstas a los estándares internacionales, que incluya características de género e impacto diferencial de la represión en contra de las mujeres; (iii) reconocer que cuando una mujer es víctima de desaparición forzada por ser mujer, al mismo tiempo es víctima de violencia de género; y (iv) capacitar a las autoridades pertinentes en el enfoque de género y el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente en relación al reconocimiento de la obligación del Estado de prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres en todas sus formas.

Esperamos que se tome en cuenta la información facilitada y autorizamos la publicación de la información remitida en la página web del Relator Especial.

## ANEXOS

- **Anexo 1** - Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2018, de 19 de julio, publicada en el «BOE» núm. 199, de 17 de agosto de 2018, páginas 83012 a 83065.
- **Anexo 2** - Resumen de la postura de los grupos parlamentarios en el debate sobre la modificación de la Ley de Amnistía.
- **Anexo 3** - Autos nº2/2014 de 13 de enero de 2014 de la Audiencia Nacional (Sala de lo Penal, Sección Pleno); nº814/2018 de 1 de octubre de 2018 de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 30ª; nº147/2017 de 8 de noviembre de 2017 de la Audiencia Provincial de Valencia, Sección 5ª; nº376/2017 de 30 de octubre de 2017 del Juzgado de Instrucción de Pamplona, Sección 3ª; nº103/2017 de 29 de mayo de 2017 de la Audiencia Provincial de Soria, Sección 1ª; nº 148/2017 de 31 de julio de 2017 de la Audiencia Provincial de Soria (dimanante de las D. P. nº 332/16 del Juzgado de Instrucción nº 1 de Almazán); de 3 de agosto de 2017 procedente del Juzgado de Instrucción número 1 de Manacor D.P. 519/2017; nº 62/2019 de 25 de marzo de 2019 de la Audiencia Provincial de Soria (dimanante de las D. P. nº 544/16



- del Juzgado de Instrucción nº 1 de Soria); de 20 de diciembre de 2019 de la Audiencia Provincial de Zaragoza; y nº 105/2020 de 15 de junio de 2020 de la Audiencia Provincial de Soria (dimanante de D. P. 224/19 del J. Instrucción nº 1 de Almazán).
- **Anexo 4.** Listado de la situación actual de las querellas presentadas en el Estado español.
  - **Anexo 5.** Auto de 18 de septiembre de 2013 dictado por el Juzgado Criminal y Correccional Federal No. 1 en el seno de la causa CFP 4591/2010.
  - **Anexo 6.** Auto que deniega la extradición de Juan Antonio González Pacheco nº 13/2014 de 30 de abril de 2014 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 2ª.
  - **Anexo 7.** Auto nº 89/2014 de 24 de abril de 2014 de la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3ª, denegando la extradición de Jesús Muñecas Aguilar.
  - **Anexo 8.** Auto de 30 de octubre de 2014 dictado por el Juzgado Criminal y Correccional Federal No. 1 en el seno de la causa CFP 4591/2010.
  - **Anexo 9.** Exhorto remitido por el Juzgado Criminal y Correccional Federal número 1 de Buenos Aires, causa No. 4591/2010 solicitando una respuesta definitiva y concluyente de las autoridades españolas sobre la declaración de Rodolfo Martín Villa. Respuesta de la embajada de Argentina en España a la anterior petición