



**VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE
LA DICTADURA FRANQUISTA: SIGNIFICADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**
Estudio del Ararteko

Enero de 2012



*They bide as quite forgot;
They are as men who have existed not;
Theirs is a loss past loss of fitful breath;
It is the second death.*

The To-Be-Forgotten, by Thomas Hardy (1840-1928)

*Su tiempo es olvidado;
Como hombres que nunca han sido;
Una pérdida de aliento discontinuo;
Es la segunda muerte.¹*

Los olvidados, por Thomas Hardy (1840-1928)

¹ Traducción libre.



**VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS DE LA DICTADURA
FRANQUISTA: SIGNIFICADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

ÍNDICE

1. Introducción
 2. El Derecho internacional como parte integrante del marco jurídico
 3. Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación: significado
 - 3.1. Derecho a la verdad
 - 3.2. Derecho a la justicia
 - 3.3. Derecho a la reparación
 4. Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación: políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco
 - 4.1. Indemnizaciones económicas
 - 4.2. Declaraciones de naturaleza política y actos públicos de reconocimiento
 - 4.3. Retirada de simbología franquista
 - 4.4. Mapa de fosas de personas desaparecidas
 - 4.5. Subvenciones para la realización de investigaciones y publicaciones
 5. Conclusiones
 6. Observaciones finales
- Anexo. Agradecimientos



1. Introducción

Entre octubre y diciembre de 1998, la Audiencia Nacional dictaba auto de prisión, orden internacional de detención y auto de procesamiento contra Augusto Pinochet por delitos de genocidio, terrorismo y torturas. Tras varios meses retenido en Inglaterra, su extradición a España no tuvo lugar debido a su estado de salud. Pese a la frustración entre las víctimas, el intento de sentar a Augusto Pinochet en el banquillo por la comisión de graves crímenes contra los derechos humanos marcó un punto de inflexión en la historia de la justicia internacional.

El caso Pinochet abrió una ventana de oportunidad para la idea de que las violaciones graves contra los derechos humanos no pueden quedar impunes, dado que existe una obligación de investigar tales crímenes, se cometan donde se cometan, y los cometan quienes los cometan, incluyendo jefes de Estado. En julio de 1998 se aprobó el Estatuto de la Corte Penal Internacional, que entró en vigor en 2002 y hoy ha sido ratificado por cerca de 120 países. Asimismo, desde 1998 se han incoado varios procedimientos judiciales en distintos países en aplicación del principio de jurisdicción universal.

Además de su impacto internacional, el caso Pinochet también tuvo un efecto especial en España. Resultaba cuanto menos paradójico que la justicia española intentara procesar a presuntos responsables de crímenes internacionales en países como Chile, Argentina, China, Marruecos o Israel, mientras que nadie había sido llevado ante los tribunales por los crímenes cometidos durante la dictadura franquista. A raíz de la constatación pública de dicha contradicción, adquirió una mayor presencia, tanto en España como en el País Vasco, un movimiento que demandaba la aplicación de los mismos estándares exigibles en el resto del mundo. Dichos estándares, reconocidos hoy en el Derecho internacional, se agrupan en tres derechos humanos: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a la reparación.

La institución del Ararteko, alto comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos comprendidos en el título primero de la Constitución, según reza su ley reguladora, no ha sido ni debe ser ajena a ese movimiento. Diversas asociaciones de víctimas del franquismo y memorialistas, cuya necesaria labor queremos que sea reconocida y valorada, han acudido a esta defensoría del pueblo para reclamar el debido cumplimiento de los citados derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación. Esta defensoría, en el ejercicio de sus responsabilidades, ha entendido que debía conocer el estado de las políticas públicas relativas a esta materia.

Ahora bien, dado que esta cuestión, para ser abordada en su integridad, rebasa las capacidades de actuación de las administraciones públicas vascas y que, por otra parte, está estrechamente relacionada con el derecho internacional, con leyes



estatales y con la intervención del Poder Judicial, el Ararteko ha entendido que resulta procedente realizar un estudio jurídico que aporte, desde la posición institucional que le es propia, basada en el rigor y en la imparcialidad, elementos útiles para un debate del todo punto necesario que debe alumbrar un nuevo abordaje por parte de los poderes públicos del modo en el que han de ser reconocidos y protegidos los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas del franquismo.

Este estudio nace con un doble objetivo: en primer lugar, reconocer los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos; y en segundo lugar, exponer las implicaciones de dichos derechos para las políticas públicas e identificar buenas prácticas.

Tras varios años de debate social y parlamentario, las Cortes Generales aprobaron 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 (comúnmente conocida como 'Ley de la Memoria Histórica')². Esta Ley fue muy criticada por las organizaciones sociales. No es tarea del Ararteko juzgar la voluntad del legislador, y menos aun la voluntad manifestada por el legislador estatal. Tampoco es función del Ararteko emitir juicios de valor sobre decisiones judiciales. Ello no obstante, este estudio está edificado sobre la base de los principios reconocidos en el Derecho internacional, que integra el ordenamiento jurídico aplicable, y los poderes públicos han de tener presente que, más allá de lo dispuesto en la Ley 52/2007, las normas internacionales en el ámbito de los derechos humanos deben guiar sus políticas públicas.

El Ararteko se aproxima a esta problemática con humildad y absoluto respeto hacia las víctimas. Nuestro análisis parte de la objetividad y la imparcialidad, pero no desde la neutralidad: nadie puede permanecer neutral ante las violaciones de derechos humanos. No queremos ocultar que llegamos tarde a este reconocimiento. Tan sólo deseamos prestar un servicio honesto, siempre con la mirada puesta en la salvaguarda de los derechos humanos.

2. El Derecho internacional como parte integrante del marco jurídico

Tanto desde la perspectiva del Derecho interno como sobre la base de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, el Derecho internacional forma parte del marco jurídico vigente. Así queda patente en la Constitución de 1978, cuyo artículo 96.1 establece que:

² BOE nº 310, 27 de diciembre de 2007.



“Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.”

En concreto, en lo que se refiere a la protección de los derechos fundamentales, los poderes públicos han de guiarse por el Derecho internacional de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución dice:

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

El Tribunal Constitucional ha manifestado expresamente que el sistema estatal de protección de los derechos fundamentales se incardina en el marco amplio de defensa y promoción universal de los derechos humanos:

“Esa decisión del constituyente expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen, así como nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado.”³

Desde la perspectiva del Derecho internacional, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, a la que se adhirió España en mayo de 1972⁴, recoge en su artículo 26 el llamado principio *pacta sunt servanda*, en virtud del cual *“todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”*. El artículo 27, corolario del anterior, dispone que *“una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”*. Esta es una regla consuetudinaria declarada como tal por el Tribunal Internacional de Justicia, que considera como un principio general del Derecho internacional público que en las relaciones entre Estados no puede prevalecer el Derecho interno sobre las disposiciones de los tratados internacionales⁵.

En su interpretación de la obligación jurídica impuesta por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por España en abril de 1977⁶, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que:

³ [Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2000](#), de 30 de marzo, F.J. 7º.

⁴ BOE nº 142, 13 de junio de 1980.

⁵ Tribunal Internacional de Justicia, Opinión Consultiva de 26 de abril de 1988, *Aplicabilidad de la obligación de arbitraje en virtud del artículo 21 del Acuerdo de 26 de junio de 1947 relativo a la sede de la Organización de las Naciones Unidas*, para. 57.

⁶ BOE nº 103, 30 de abril de 1977.



“Cuando existan incompatibilidades entre el derecho interno y el Pacto, el artículo 2 exige que el derecho o la práctica interna se modifique para cumplir las normas impuestas por las garantías sustanciales del Pacto. (...) El requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos del Pacto no está sometido a condiciones y es de efecto inmediato.”⁷

En conclusión, queda patente que los poderes públicos tienen la obligación jurídica (a la luz tanto del Derecho interno como del Derecho internacional) de aplicar el Derecho internacional de los derechos humanos en la definición de sus políticas públicas. El principio de buena administración también exige que las administraciones públicas se abstengan de adoptar decisiones que contraríen las obligaciones internacionales del Estado, ya que ello en última instancia provocaría la reprimenda de los órganos internacionales de derechos humanos. Este requerimiento es también aplicable a los jueces y magistrados, idea que a día de hoy está más arraigada en el continente latinoamericano con el llamado ‘control de convencionalidad’ (en alusión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969). En este sentido, en el célebre caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile* (2006), la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que:

“(...) cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de ‘control de convencionalidad’ entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.”⁸

El poder de los derechos humanos no se mide por la internacionalización de sus normas, sino por el nivel de interiorización de estas y su aplicación por los poderes públicos a nivel local y estatal. En consecuencia, tanto desde los marcos jurídicos interno e internacional, como en base al principio de buena administración y al compromiso con los derechos humanos, las administraciones públicas han de guiarse por el Derecho internacional de los derechos humanos en el marco de sus respectivas competencias.

⁷ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General n° 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte*, 2004, para. 13-14.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Almonacid Arellano y otros c. Chile*, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, para. 124. Ver también *caso Radilla Pacheco c. México*, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, para. 339, y la jurisprudencia allí mencionada.



3. Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación: significado

Los poderes públicos tienen la obligación de respetar, proteger y materializar el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a interponer recursos efectivos frente a tales vulneraciones. Así queda reconocido en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, entre otros tratados internacionales.

El derecho a un recurso efectivo para las víctimas incluye tres elementos fundamentales: el acceso igual y efectivo a la justicia; la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido; y el acceso a la información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación (verdad). Así se constata en el que hoy por hoy es el referente normativo principal en la materia: el conjunto de 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, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas a través de su Resolución 60/147, de diciembre de 2005. En dicha Resolución, la Asamblea General reconoció que:

“(L)os Principios y directrices básicos que figuran en el presente documento no entrañan nuevas obligaciones jurídicas internacionales o nacionales, sino que indican mecanismos, modalidades, procedimientos y métodos para el cumplimiento de las obligaciones jurídicas existentes conforme a las normas internacionales de derechos humanos y al derecho internacional humanitario, que son complementarios, aunque diferentes en su contenido”.

Por lo tanto, estos Principios no crean nuevas obligaciones para los Estados ni otorgan nuevos derechos para los ciudadanos. Su principal aportación es la sistematización de unos derechos ya reconocidos en el Derecho internacional de los derechos humanos. La Resolución 60/147 fue aprobada por aclamación de los Estados Miembros de Naciones Unidas, sin necesidad de recurrir a votación. Consecuentemente, puede afirmarse que los derechos a la verdad, la justicia y la reparación recogidos en los Principios constituyen una *opinio iuris communis* (opinión jurídica de la comunidad internacional) y son por tanto de obligado cumplimiento e índole general.



Los principios de verdad, justicia y reparación son también una constante en la jurisprudencia de los Tribunales Penales para Ruanda y para la Antigua Yugoslavia⁹. También el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, habitualmente receloso de incorporar principios de derechos humanos en sus decisiones, hizo suyo el enfoque integral de los Principios (si bien sin hacer referencia explícita a ellos) en su [Resolución 1894](#) (2009), sobre protección de los civiles en los conflictos armados. Dicha Resolución hace referencia, entre otras cuestiones, a la necesidad de procesar a las personas responsables de crímenes internacionales, la necesidad de buscar la verdad, crear programas de reparación para las víctimas y adoptar las reformas institucionales necesarias.

A continuación exponemos sucintamente el significado de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación sobre la base de los Principios, así como de resoluciones de órganos independientes y judiciales en el ámbito de los derechos humanos.

3.1. Derecho a la verdad

El derecho de las víctimas a la verdad se traduce en un deber de memoria para los poderes públicos. Los poderes públicos han de facilitar la búsqueda y la difusión de la verdad en aras de su incorporación en la memoria colectiva. La asunción de la verdad en esa memoria colectiva no depende del paso del tiempo, sino de la integración de la verdad en las políticas públicas, activando la participación social, con el fin de “pasar de una memoria de los hechos a una verdad moral que constituya parte de la memoria colectiva”¹⁰.

El derecho de las víctimas a la verdad desemboca en la obligación del Estado de investigar. Ya en 1988, en el memorable caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que el derecho a la verdad está íntimamente ligado al derecho de acceso a la justicia, y consideró que la obligación de investigar es una forma de reparación ante la necesidad de remediar

⁹ Véanse los análisis de Human Rights Watch, *Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: A Topical Digest of the Case Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, 2006, y *Genocide, War Crimes and Crimes Against Humanity: A Digest of the Case Law of the International Criminal Tribunal for Rwanda*, 2010.

¹⁰ Carlos Martín Beristain, “Verdad, justicia y reparación: democracia y derechos humanos en América Latina”, en Carlos Martín Beristain (ed.), *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a la democracia en América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), 2011. Artículo en el archivo del Ararteko.



la violación del derecho a la verdad¹¹. En otra célebre sentencia, en el caso *Bámaca Velásquez c. Guatemala* (2000), la Corte Interamericana resolvió que:

“(E)l derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de la víctima o sus familiares a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento.”¹²

En otro caso relativo a Guatemala, país tristemente azotado por la violencia y el genocidio durante muchos años, la Corte concluyó que:

“(E)n caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes.”¹³

A este lado del Atlántico, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también ha sido activo en el reconocimiento del derecho a la verdad. En concreto, el Tribunal ha afirmado que “la búsqueda de la verdad histórica forma parte integrante de la libertad de expresión”¹⁴, y ha instado a los países europeos a “debatir su propia historia de forma abierta e imparcial”¹⁵. El TEDH también ha recordado a los Estados la obligación de facilitar su trabajo a los historiadores y las asociaciones memorialistas, ya que el acceso a fuentes documentales originales para llevar a cabo una investigación histórica forma también parte del contenido de la libertad de expresión¹⁶.

En las últimas décadas, en el curso de la llamada “tercera ola de democratización” (desde 1974)¹⁷, se han creado comisiones de la verdad en países asolados por su oscuro pasado. Las comisiones de la verdad se definen como “órganos oficiales, temporales y de constatación de hechos que no tienen carácter judicial y se ocupan de investigar abusos de los derechos humanos o el derecho humanitario que se hayan cometido a lo largo de varios años”¹⁸.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Velásquez Rodríguez c. Honduras](#), Sentencia de 29 de julio de 1988, para. 181.

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Bámaca Velásquez c. Guatemala](#), Sentencia de 25 de noviembre de 2000, para. 201.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Myrna Mack Chang c. Guatemala](#), Sentencia de 25 de noviembre de 2003, para. 180. Véase también [caso Gomes Lund y otros c. Brasil](#), Sentencia de 24 de noviembre de 2010, para. 202.

¹⁴ TEDH, caso *Chauvy y otros c. Francia*, Sentencia de 29 de septiembre de 2004, para. 69.

¹⁵ TEDH, caso *Monnet c. Suiza*, Sentencia de 21 de septiembre de 2006, para. 64.

¹⁶ TEDH, caso *Kenedi c. Hungría*, Sentencia de 26 de mayo de 2009, para. 43.

¹⁷ Samuel P. Huntington, *Democracy's Third Wave*, *Journal of Democracy*, Vol. 2, N° 2, 1991, pp. 12-34.

¹⁸ Anexo al Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el Conjunto de Principios para la Lucha contra la Impunidad, [Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la](#)



En marzo de 2006, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobaba la [Recomendación 1736 \(2006\)](#) en la que condenaba las “graves y múltiples violaciones de derechos humanos cometidas en España por el régimen de Franco entre 1939 y 1975”, y proponía al Gobierno español que ponga en marcha “una comisión nacional de investigación sobre las violaciones de derechos humanos cometidas bajo el régimen franquista”. Asimismo, en octubre de 2008, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, recomendó a España, entre otras cosas, “la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura”¹⁹.

Al respecto, es importante recoger aquí la opinión expresada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tristemente acostumbrada a examinar situaciones de derechos humanos en las que la impunidad es la tónica predominante:

“(E)l establecimiento de una comisión de la verdad, según el objeto, procedimiento, estructura y fin de su mandato, puede contribuir a la construcción y preservación de la memoria histórica, el esclarecimiento de hechos y la determinación de responsabilidades institucionales, sociales y políticas en determinados períodos históricos de una sociedad. Las verdades históricas que a través de ese mecanismo se logren, no deben ser entendidas como un sustituto del deber del Estado de asegurar la determinación judicial de responsabilidades individuales o estatales por los medios jurisdiccionales correspondientes, ni con la determinación de responsabilidad internacional que corresponda a este Tribunal. Se trata de determinaciones de la verdad que son complementarias entre sí, pues tienen todas un sentido y alcance propios, así como potencialidades y límites particulares, que dependen del contexto en el que surgen y de los casos y circunstancias concretas que analicen.”²⁰

Las comisiones de la verdad no deben ser entendidas como alternativas a los recursos judiciales, sino como instrumentos complementarios. Así lo ha reconocido también el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que en 2009

Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, doc. ONU:

E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005, definiciones, p. 6.

Véase también Amnistía Internacional, *Verdad, justicia y reparación: Creación de una comisión de la verdad efectiva*, doc. AI: POL 30/009/2007, Junio de 2007.

¹⁹ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observaciones Finales: España*, 2008, CCPR/C/ESP/CO/5, para. 9.

Algunos expertos observan diferencias entre una ‘comisión de la verdad’ y una ‘comisión de expertos independientes’. En tanto en cuanto instrumento para la satisfacción del derecho a la verdad, en este estudio se considera que la distinción es de matiz.

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Zambrano Vélez y otros c. Ecuador](#), Sentencia de 4 de julio de 2007, para. 128.



aprobaba la [Resolución 12/12](#) sobre el derecho a la verdad. En dicha Resolución, el Consejo alentaba a los países que hubieran pasado por situaciones de vulneraciones graves de derechos humanos a considerar la constitución de comisiones de la verdad “que complementen el sistema judicial”.

Esta complementariedad no es un requisito meramente formal. Desde una perspectiva puramente práctica se confirma la necesidad de combinar comisiones independientes con recursos judiciales. Hay incluso algún estudio empírico que demuestra que las comisiones de la verdad sólo contribuyen positivamente a la mejoría de la situación general de los derechos humanos cuando van acompañadas de otros instrumentos, como los procesamientos judiciales²¹. Un estudio de Amnistía Internacional sobre enjuiciamientos penales y amnistías en 40 comisiones de la verdad establecidas entre 1974 y 2010 ofrece conclusiones interesantes²²: La práctica de las comisiones de la verdad rechaza la concesión de amnistía por crímenes internacionales, como genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad; sólo se permite la concesión de amnistías para otro tipo de crímenes; por lo común, las comisiones de la verdad se muestran favorables a la incoación de enjuiciamientos por crímenes internacionales.

3.2. Derecho a la justicia

El derecho a la justicia es el escudo protector frente a la impunidad. Se produce la impunidad cuando el Estado yerra en su obligación de investigar, perseguir, capturar, enjuiciar y en su caso condenar a los responsables de las vulneraciones de los derechos humanos. Un examen combinado de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas identifica vulneraciones al derecho a la justicia en cualquiera de estos supuestos²³:

- Leyes de amnistía en relación con abusos graves contra los derechos humanos.
- Intentos deliberados por parte de agentes estatales para obstruir procesos judiciales, y omisiones o irregularidades en la investigación.

²¹ Así, Tricia D. Olsen, Leigh A. Payne y Andrew G. Reiter, The Justice Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy, *Human Rights Quarterly*, Vol. 32, Nº 4, 2010, pp. 980-1007.

²² Amnistía Internacional, *Comisionar la Justicia: Las comisiones de la verdad y la justicia penal*, doc. ONU: POL 30/004/2010, abril de 2010.

²³ Raquel Aldana-Pindell, An Emerging Universality of Justiciable Victims' Rights in the Criminal Process to Curtail Impunity for State-Sponsored Crimes, *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, Nº 3, 2004, pp. 605-686.



- Retrasos indebidos o irrazonables imputables a la acción u omisión del Estado.
- Falta de imparcialidad de la investigación o de los jueces. Entre otras circunstancias, este es el caso de la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos en los que están involucrados civiles (habitualmente, las víctimas)²⁴.
- Insuficiencias o deficiencias en la investigación, impidiendo o dificultando el esclarecimiento de la causa o la identificación de las personas responsables.
- Procesamientos ficticios o engañosos.

En caso de vulneraciones graves o sistemáticas de los derechos humanos, el derecho a la justicia se convierte en el instrumento con el que se defiende la víctima frente a la imposición jurídica del olvido que es la amnistía. El Derecho internacional de los derechos humanos ha evolucionado hasta el punto de no considerar admisibles las disposiciones de amnistía por crímenes internacionales o violaciones graves de derechos humanos.

El Comité de Derechos Humanos, en su interpretación del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prohíbe la tortura y otros malos tratos, señala lo siguiente:

*“Las amnistías son generalmente incompatibles con la obligación de los Estados de investigar tales actos, de garantizar que no se cometan tales actos dentro de su jurisdicción y de velar por que no se realicen tales actos en el futuro. Los Estados no pueden privar a los particulares del derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible”.*²⁵

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha posicionado con claridad en sus pronunciamientos en materia de amnistías generales. Así, en el caso *Barrios Altos c. Perú* (2001), la Corte afirmó:

“(Q)ue son inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones

²⁴ Por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, [caso Bautista c. Colombia](#), Comunicación 563/1993, Dictamen de 13 de noviembre de 1995; TEDH, caso *Öcalan c. Turquía*, Sentencia de 12 de marzo de 2003; Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Radilla Pacheco c. México](#), Sentencia de 23 de noviembre de 2009.

²⁵ Comité de Derechos Humanos, [Observación General n° 20, Artículo 7 – Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes](#), doc. ONU: HRI/GEN/1/Rev.7, 1992, párrafo 15. El Comité mantiene este criterio en su jurisprudencia desde el [caso Rodríguez c. Uruguay](#), Comunicación 322/1988, Dictamen de 19 de julio de 1994, para. 12.3-12.4.



*forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.*²⁶

En su sentencia del caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile* (2006), la Corte Interamericana desarrolló con amplitud su posición sobre las amnistías generales en relación con crímenes contra la humanidad, asumiendo los criterios de otros órganos internacionales y sintetizando la actual tendencia hermenéutica²⁷. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció en 2009 que, como principio general, las leyes de amnistía son generalmente incompatibles con la obligación de los estados de investigar los actos de tortura²⁸.

El derecho de las víctimas a la justicia está íntimamente vinculado con la obligación de los Estados de extraditar o juzgar (*aut dedere aut iudicare*). Esta obligación está ampliamente reconocida en el Derecho internacional de los derechos humanos (por ejemplo, en el artículo 7 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes). En base al principio *aut dedere aut iudicare*, el Estado ha de ejercer la jurisdicción penal sobre el presunto responsable de los abusos o extraditar a dicha persona a un Estado que sea capaz de hacerlo y esté dispuesto a ello. En el caso *Goiburú y otros c. Paraguay* (2006), la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que:

“(A)nte la naturaleza y gravedad de los hechos, más aún tratándose de un contexto de violación sistemática de derechos humanos, la necesidad de erradicar la impunidad se presenta ante la comunidad internacional como un deber de cooperación interestatal para estos efectos. (...) La impunidad no será erradicada sin la consecuente determinación de las responsabilidades generales –del Estado- y particulares –penales de sus agentes o particulares-, complementarias entre sí. El acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, genera obligaciones erga omnes para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo. (...) En tales términos, la extradición se presenta como un importante instrumento para estos fines (...). Un Estado no puede otorgar protección directa o indirecta a los procesados por crímenes contra los derechos humanos mediante la

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Barrios Altos c. Perú](#), Sentencia de 14 de marzo de 2001, para. 41.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [caso Almonacid Arellano y otros c. Chile](#), Sentencia de 26 de septiembre de 2006, especialmente para. 106-114.

²⁸ TEDH, caso *Ould Dah c. Francia*, Decisión sobre admisibilidad de 17 de marzo de 2009.



aplicación indebida de figuras legales que atenten contra las obligaciones internacionales pertinentes.”²⁹

En España, el Tribunal Supremo ha recordado que los Estados tienen la obligación de implementar en sus legislaciones internas los delitos de derecho internacional, facilitando así la aplicación del principio *aut dedere aut iudicare*³⁰. La obligación de extraditar o juzgar se complementa con el principio de jurisdicción universal, entendido como la capacidad de los tribunales de cualquier Estado para iniciar enjuiciamientos por delitos cometidos fuera de su territorio y no relacionados con ese Estado por la nacionalidad del acusado o de las víctimas ni por daños causados a sus intereses nacionales. La jurisdicción universal está reconocida en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Según una reciente investigación de Amnistía Internacional³¹, 164 de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas (aproximadamente un 85%) han incorporado al menos alguno de estos crímenes internacionales en sus legislaciones internas: crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, genocidio y tortura. Conviene puntualizar, en todo caso, que las definiciones de los tipos penales no siempre se corresponden con los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, 145 Estados (aproximadamente un 75%) prevén la aplicación de la jurisdicción universal en al menos uno de los mencionados crímenes internacionales. Se observa, por lo tanto, una tendencia en la comunidad internacional hacia el reconocimiento de los crímenes internacionales como delitos cualificados y punibles por los tribunales nacionales.

De una lectura conjunta de la obligación de extraditar o juzgar y del principio de jurisdicción universal se deduce la obligación del Estado español de colaborar con la causa actualmente en curso en Argentina sobre los crímenes cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo³². Esta causa fue precisamente incoada en base a la jurisdicción universal tras el Auto del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2010 que imputaba al Magistrado Baltasar Garzón un delito de prevaricación por su intento de investigar dichos crímenes. Curiosamente, en un caso relativamente reciente en el que Argentina solicitaba la extradición de una persona presuntamente responsable de abusos graves contra los derechos humanos cometidos entre 1974 y 1976, la Audiencia Nacional concluía que si no se concedía la extradición, las autoridades españolas estaban obligadas a presentar el caso a las autoridades judiciales competentes para iniciar el enjuiciamiento³³.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [Caso Goiburú y otros c. Paraguay](#), Sentencia de 22 de septiembre de 2006, para. 131 y 132.

³⁰ Sentencia del Tribunal Supremo 554/2007, Sala de lo Penal, Sección 1ª, 27 de junio de 2007, F.J. 3º.

³¹ Amnistía Internacional, *Universal jurisdiction: a preliminary survey of legislation around the world*, doc. AI: IOR 53/004/2011, octubre de 2011.

³² BBC Mundo, “[Argentina investiga los crímenes del franquismo](#)”, 28 de diciembre de 2011.

³³ Auto de la Audiencia Nacional 8/2008, Sala de lo Penal, Sección 2ª, Rollo de la Sala 12/2007, Extradición 1/2007, 28 de abril de 2008, F.J. 4º.

Uno de los abusos más extendidos y brutales cometidos durante la dictadura franquista fue la desaparición forzada. De acuerdo con el artículo 5 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 2006, ratificada por España en julio de 2009³⁴, “la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable”. Una de dichas consecuencias es la norma imperativa (*ius cogens*) de imprescriptibilidad de los crímenes contra la humanidad, que en el caso de las desapariciones forzadas viene reforzada por la naturaleza permanente o continuada del delito³⁵.

La imprescriptibilidad de los crímenes contra la humanidad ha sido reiterada por el TEDH en una decisión relativa a los crímenes cometidos en Estonia durante el régimen soviético³⁶. En la misma línea, en 2008 el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó al Gobierno de España que tomara “las medidas legislativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales”³⁷.

En relación con la obligación de investigar, el Tribunal de Estrasburgo ha dispuesto que la obligación de las autoridades de llevar a cabo una investigación efectiva acerca de las circunstancias de un asesinato,

“resulta igualmente aplicable en casos en los que una persona ha desaparecido en circunstancias que puedan ser consideradas como de temor por su vida. A este respecto, debe ser aceptado que cuanto más tiempo pase sin noticia alguna por parte de la persona que ha desaparecido, mayor resulta la probabilidad de que el o ella hayan muerto”.³⁸

Además, las autoridades “no pueden dejar esta cuestión a la iniciativa de los parientes para plantear una denuncia oficial o asumir la responsabilidad por el impulso de cualesquiera procedimientos de investigación”³⁹.

De todo ello se deriva que la investigación de las desapariciones forzadas cometidas durante el franquismo constituye en sí misma una obligación para los jueces y tribunales competentes en base tanto al Derecho interno como al Derecho internacional. En este sentido, recuperando una de las recomendaciones de Amnistía Internacional, sería positivo valorar la creación de una Fiscalía

³⁴ BOE nº 42, 18 de febrero de 2011.

³⁵ Véase el exhaustivo análisis de Javier Chinchón Álvarez y Lydia Vicente Márquez, La investigación de los crímenes cometidos en la Guerra Civil y el franquismo como delito de prevaricación. Análisis crítico del Auto del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2010 desde la perspectiva del derecho internacional, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Vol. 19, 2010.

³⁶ TEDH, caso *Kolk y Kislyiy c. Estonia*, Decisión sobre admisibilidad de 17 de enero de 2006.

³⁷ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observaciones Finales: España*, 2008, CCPR/C/ESP/CO/5, para. 9.

³⁸ TEDH, caso *Seker c. Turquía*, Sentencia de 21 de mayo de 2006, para. 67 y 69.

³⁹ TEDH, caso *Kelly y otros contra el Reino Unido*, Sentencia de 4 de agosto de 2001, para. 94.



especializada en las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y el Franquismo, en particular las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, con la dotación de recursos apropiados y con un Protocolo de exhumaciones para la búsqueda, localización e identificación de los restos mortales de las víctimas de desaparición forzada y ejecución extrajudicial de acuerdo con las Normas de Naciones Unidas y el llamado *Protocolo de Minnesota*, para apoyar las labores de la Fiscalía especializada⁴⁰.

3.3. Derecho a la reparación

La reparación debe ser la reacción automática al reconocimiento de la existencia de una violación a un derecho. El acceso a la reparación es de crítica importancia para evitar que la consagración formal de los derechos humanos se convierta en una mera formalidad desprovista de contenido alguno.

La reparación se manifiesta de forma distinta ante violaciones diferentes en función de la lesión producida. Las reparaciones consisten en medidas tendentes a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas y, por ende, su naturaleza y su monto dependen del daño material e inmaterial ocasionado. En suma, las reparaciones deben ser consistentes con las violaciones declaradas⁴¹.

En el conjunto de *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*, los Estados Miembros de Naciones Unidas, señalaron de forma unívoca que:

“Una reparación adecuada, efectiva y rápida tiene por finalidad promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario. La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del

⁴⁰ Amnistía Internacional, *Víctimas de la Guerra Civil y el franquismo: no hay derecho*, noviembre de 2006, pp. 36-37. Véase también Amaya Olivas Díaz, La intervención del Juez de instrucción en las diligencias de investigación seguidas por desapariciones forzadas en la dictadura franquista, *Jueces para la Democracia*, Vol. 63, Noviembre de 2008, pp. 86-102. El 23 de septiembre de 2011, el Consejo de Ministros aprobaba el ‘Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura’ (Orden PRE/2568/2011, de 26 de septiembre, BOE nº 232, 27 de septiembre).

⁴¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Hermanas Serrano Cruz c. El Salvador*, Sentencia de 1 de marzo de 2005, para. 136.

*derecho internacional humanitario. Cuando se determine que una persona física o jurídica u otra entidad está obligada a dar reparación a una víctima, la parte responsable deberá conceder reparación a la víctima o indemnizar al Estado si éste hubiera ya dado reparación a la víctima”.*⁴²

Los Principios y Directrices han incorporado el enfoque prolífico e imaginativo de reparaciones desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos fundamentalmente desde el caso *Velásquez Rodríguez c. Honduras* (1988). Los Principios y Directrices identifican estas cinco formas genéricas de reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición:

“19. La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.

20. La indemnización ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes:

- a. El daño físico o mental;*
- b. La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales;*
- c. Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante;*
- d. Los perjuicios morales;*
- e. Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.*

21. La rehabilitación ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.

22. La satisfacción ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:

- a. Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;*

⁴² Resolución 60/147, de 16 de diciembre de 2005, para. 15.



- b. 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 amenace 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;*
 - c. La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;*
 - d. Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;*
 - e. Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;*
 - f. La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;*
 - g. Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;*
 - h. La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.*
- 23. Las garantías de no repetición han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención:*
- a. El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;*
 - b. La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;*
 - c. El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;*
 - d. La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;*
 - e. La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia*



de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;

- f. La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;*
- g. La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;*
- h. La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan”.*

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas también comparte esta categorización de las reparaciones:

*“(C)uando procede, la reparación puede entrañar la restitución, la rehabilitación y medidas de satisfacción, como apologías públicas, memoriales públicos, garantías de no repetición y cambios en las leyes y las prácticas pertinentes, así como al sometimiento a la justicia de los autores de violaciones de derechos humanos”.*⁴³

Los actos públicos de reconocimiento de la responsabilidad del Estado son una forma de reparación valiosa para las víctimas y económicamente poco costosa para los poderes públicos. Se trata de medidas simbólicas de satisfacción que sirven para mostrar una ruptura clara con el pasado autoritario y manifestar la voluntad de consolidar el sistema democrático. A modo de ejemplo, el 20 de octubre de 2011, el entonces presidente de Guatemala, Álvaro Colom, pidió perdón a los familiares de Jacobo Árbenz Guzmán, derrocado a través de un golpe de estado en 1954, por incumplir el Estado su obligación de proteger los derechos humanos de los miembros de la familia⁴⁴. Esta declaración no supone en modo alguno una asunción personal o institucional de responsabilidad por parte del Ejecutivo actual, sino un reconocimiento formal de la responsabilidad del Estado, manifestado por el representante legítimo del mismo, a saber, el jefe del gobierno.

La reparación puede adoptar muchas formas y en modo alguno puede quedar restringida a una compensación indemnizatoria. Los poderes públicos han de proporcionar una reparación integral de los perjuicios materiales y del sufrimiento moral derivado de la vulneración de los derechos humanos. La reparación ha de

⁴³ Comité de Derechos Humanos, [Observación General nº 31: La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte](#), 2004, para. 16.

⁴⁴ BBC Mundo, [“Guatemala: una disculpa que tardó 57 años”](#), 20 de octubre de 2011.



intentar restablecer la situación anterior y eliminar los efectos de la vulneración. Sin embargo, tal como acertadamente sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia del caso *Campo Algodonero* (2009), relativa a la responsabilidad del Estado mexicano por los feminicidios en Ciudad Juárez, cuando la víctima es tal debido a su pertenencia a un colectivo vulnerable o en riesgo, la reparación no debe limitarse a restaurar la situación *ex ante*, sino que debe tener en cuenta la situación de discriminación estructural:

*“(L)as reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación”.*⁴⁵

La reparación va necesariamente precedida de la identificación de la vulneración de un derecho, y el reconocimiento de dicho daño es un paso fundamental para la satisfacción del mismo. Asimismo, la búsqueda y el procesamiento de los supuestos responsables de dicha vulneración es una forma de reparación en sí misma. De esta forma se pone de manifiesto la estrecha interdependencia existente entre los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

Es necesario recordar que el resarcimiento pleno es una aspiración justa y necesaria pero también inalcanzable en sí misma. En el infausto caso del secuestro, tortura y asesinato de varios menores en Guatemala (caso de los *Niños de la Calle*, 2001), el entonces presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y actual juez del Tribunal Internacional de Justicia, Antonio Cançado, expone brillantemente la limitación innata de las reparaciones:

“Jurídicamente, (...) las reparaciones -de las consecuencias de la medida o situación lesiva de los derechos humanos protegidos- en lugar de verdaderamente reparar, más bien alivian el sufrimiento humano de los familiares sobrevivientes, buscando rehabilitarlos para la vida, -y por eso tórnanse absolutamente necesarias. (...) El mal cometido, como ya señalé, no desaparece: es tan sólo combatido, y mitigado. Las reparaciones otorgadas tornan la vida de los familiares sobrevivientes quizás soportable, por el hecho de que, en el caso concreto, el silencio y la indiferencia y el olvido no han logrado sobreponerse a las atrocidades, y de que el mal perpetrado no ha prevalecido sobre la perenne búsqueda de la justicia (propia del espíritu). En otras palabras, las reparaciones otorgadas significan que, en el caso concreto, la conciencia humana ha prevalecido sobre el impulso de destrucción. En este sentido, las reparaciones, aunque no

⁴⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [Caso González y otras c. México \('Campo Algodonero'\)](#), Sentencia de 16 de noviembre de 2009, para. 450.



*plenas, se revisten de innegable importancia en la labor de la salvaguardia de los derechos inherentes al ser humano”.*⁴⁶

La reparación es inherentemente frustrante, en tanto en cuanto resulta imposible resarcir a la víctima hasta el punto de llevarla a una situación anterior a la vulneración de sus derechos. Este problema se agudiza especialmente en el caso de las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura franquista, que durante décadas han pasado prácticamente inadvertidas para las administraciones públicas. No obstante, las limitaciones intrínsecas de las reparaciones no pueden servir de excusa para que las autoridades se abstengan de cumplir con su obligación jurídica. Debe ser un imperativo para los poderes públicos, en el marco de sus respectivas competencias, buscar y proporcionar la reparación más ajustada a la lesión y a las necesidades de las víctimas de graves abusos contra los derechos humanos.

4. Derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación: políticas públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco

Una vez expuesto el contenido y significado del derecho a la verdad, la justicia y la reparación a la luz del Derecho internacional de los derechos humanos, procede exponer sucintamente algunas de las buenas prácticas en la materia adoptadas por las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca.

El Ararteko ha tenido conocimiento de estas prácticas a través de una consulta abierta a todos los Ayuntamientos de Euskadi, las tres Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco (Dirección de Derechos Humanos). También se han mantenido conversaciones telefónicas y por correo electrónico con personal de las Juntas Generales y responsables de varios Ayuntamientos. El proceso completo ha durado aproximadamente cuatro meses (octubre de 2011 – enero de 2012).

La consulta buscaba una respuesta espontánea por parte de las administraciones públicas, tratando de observar qué entienden los poderes públicos a nivel municipal, foral y autonómico por ‘verdad, justicia y reparación para las víctimas de la dictadura franquista’.

La información recibida por el Ararteko es incompleta, ya que no se obtuvo respuesta de muchas administraciones públicas⁴⁷. A través de los medios de comunicación, al Ararteko le consta que otras administraciones también han puesto en marcha programas de distinta naturaleza. En base a las contestaciones

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, [Caso Villagrán Morales y otros c. Guatemala \(‘Niños de la Calle’\)](#), Sentencia de 26 de mayo de 2001; Voto razonado del Juez Antonio Augusto Cançado Trindade, para. 42-43.

⁴⁷ El listado de las administraciones que respondieron a la consulta puede encontrarse en los Agradecimientos.



recibidas se pueden identificar los patrones que guían las políticas públicas de atención a las víctimas del franquismo. Las referencias incluidas en este texto no son exhaustivas y las actividades e iniciativas mencionadas deben ser consideradas como meros ejemplos seleccionados por su carácter particularmente significativo.

Como es natural dado el reparto competencial y la separación de poderes, las aportaciones de los Ayuntamientos, Diputaciones Forales y Gobierno Vasco se ciñen a las dimensiones de verdad y reparación. Como se señaló en el apartado anterior, la dimensión de la justicia corresponde al poder judicial y a la Fiscalía.

4.1. Indemnizaciones económicas

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 reconoce en su artículo 4.1 el “derecho a obtener una Declaración de reparación y reconocimiento personal a quienes durante la Guerra Civil y la Dictadura padecieron los efectos” de sentencias, condenas y demás sanciones dictadas por razones políticas, ideológicas o de creencia religiosa. En el párrafo cuarto del mismo precepto, el legislador aclara que dicha declaración “no constituirá título para el reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado ni de cualquier Administración Pública, ni dará lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional”⁴⁸. La Ley 52/2007 tan sólo establece indemnizaciones económicas limitadas para quienes fallecieron entre el 1 de enero de 1968 y el 6 de octubre de 1977 “en defensa y reivindicación de las libertades y derechos democráticos” (artículo 10 y Disposición Adicional Cuarta)⁴⁹.

En el País Vasco, desde los primeros años de recuperación del autogobierno, se adoptaron normas reguladoras de compensaciones económicas directas o indirectas para personas que hubieran sufrido los efectos de la dictadura franquista. Se pueden identificar este tipo de indemnizaciones en los siguientes textos legislativos:

- Ley 11/1983, de 22 de junio, sobre derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco (BOPV nº 98, de 4 de julio de 1983)

⁴⁸ El procedimiento ha sido regulado a través del Real Decreto 1791/2008, de 3 de noviembre, sobre la declaración de reparación y reconocimiento personal a quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (BOE nº 277, de 17 de noviembre de 2008).

⁴⁹ Este procedimiento se desarrolla a través del Real Decreto 1803/2008, de 3 de noviembre, por el que se regulan las condiciones y el procedimiento para el abono de las indemnizaciones reconocidas en la Ley 52/2007 (BOE nº 276, de 15 de noviembre de 2008).



- Ley 8/1985, de 23 de octubre, por la que se complementa la Ley 11/1983 (BOPV nº 241, de 25 de noviembre de 1985)
- Decreto Legislativo 1/1986, de 13 de mayo, por el que se prueba el texto refundido de los Derechos Profesionales y Pasivos del personal que prestó sus servicios a la Administración Autónoma del País Vasco (BOPV nº 101, de 24 de mayo de 1986; y corrección de errores en el BOPV nº 130, de 2 de julio de 1986)
- Ley 8/1994, de 27 de mayo, de relaciones con las Colectividades y Centros Vascos (BOPV nº 67, de 10 de abril de 2002)
- Ley 3/2002, de 27 de marzo, relativa al reconocimiento y compensación a quienes impartieron docencia en ikastolas con anterioridad a su normalización jurídica (BOPV nº 67, de 10 de abril de 2002)
- Decreto 280/2002, de 19 de noviembre, sobre compensación de quienes sufrieron privación de libertad por supuestos objeto de la Ley de Amnistía (BOPV nº 229, de 19 de noviembre de 2002)
- Decreto 99/2003, de 6 de mayo, de desarrollo de la Ley 3/2002 (BOPV nº 89, de 9 de mayo de 2003)
- Decreto 22/2006, de 14 de febrero, por el que se establecen disposiciones para compensar económicamente a las personas privadas de libertad, incluida la padecida en Batallones Disciplinarios de Soldados Trabajadores, con las mismas condiciones y requisitos regulados en el Decreto 280/2002, salvo las modificaciones de procedimiento previstas en la presente norma (BOPV nº 191, de 5 de octubre de 2006)

El Decreto 280/2002 generó grandes expectativas entre víctimas y familiares. El Ararteko recibió varias quejas relacionadas con la tramitación y los plazos de adjudicación de las compensaciones. La adopción del Decreto 22/2006 para considerar la estancia en los Batallones Disciplinarios de Soldados Trabajadores como privación de libertad fue consecuente con el criterio del Tribunal Constitucional:

“La incorporación a los batallones disciplinarios de soldados trabajadores constituía una forma de prestación del servicio militar en condiciones semejantes a las establecidas para quienes se encontraban cumpliendo condena, condiciones de prestación especialmente gravosas que se encontraban directamente vinculadas al hecho de haber cumplido condena con anterioridad. (...) La integración en los batallones disciplinarios de soldados trabajadores constituía una forma especialmente aflictiva de cumplimiento del servicio militar en condiciones semejantes a quienes se encontraban cumpliendo condena, [a ello hay que añadir] que tal forma de



prestación traía causa de una previa situación de prisión que hoy resultaría constitucionalmente intolerable por contraria al art. 17 CE⁵⁰.

Según información disponible en la [página web](#) del Gobierno Vasco, en base a estos dos Decretos (280/2002 y 22/2006) se recogieron un total de 8922 solicitudes. El plazo de presentación de solicitudes para este tipo de compensaciones está cerrado. De acuerdo con la información recopilada por el Ararteko, durante el periodo de vigencia de ambos Decretos, algunos Ayuntamientos (al menos, Pasaia y Zeberio) prestaron asistencia en el proceso de tramitación (cumplimentación de formularios) de estas compensaciones económicas.

4.2. Declaraciones de naturaleza política y actos públicos de reconocimiento

Aproximadamente la mitad de los Ayuntamientos que respondieron a nuestra solicitud de información han adoptado algún tipo de moción o declaración de carácter político para manifestar su condena de la dictadura franquista y su apoyo institucional a las víctimas del franquismo. Así lo han hecho también el Parlamento Vasco y las tres Juntas Generales en los últimos años.

El Parlamento Vasco ha emitido declaraciones de distinta naturaleza, como el acuerdo de pleno de noviembre de 2008 instando al Gobierno central a crear una fiscalía especializada para la investigación de los crímenes del franquismo, o la resolución de junio de ese mismo año, por la que aprobaba el dictamen elaborado por la Comisión Especial sobre los hechos ocurridos en Vitoria-Gasteiz el 3 de marzo de 1976.

Las Juntas Generales de Gipuzkoa aprobaron cuatro mociones de condena de la Guerra Civil y el franquismo y de solidaridad con las víctimas entre 2006 y 2009. En mayo de 2010, las Juntas Generales de Bizkaia instaron a la retirada de la simbología franquista de todos los espacios públicos e institucionales en el Territorio. En las Juntas Generales de Álava/Araba también se han tratado iniciativas y mociones al menos desde 1999, muchas de ellas relacionadas con los acontecimientos del 3 de marzo de 1976. En septiembre de 2006, las Juntas Generales adoptaron la Moción 30/2006 "sobre la recuperación de la memoria histórica en Álava", instando a la concesión de la Medalla de Álava a título póstumo a Teodoro Olarte Aizpuru, presidente de la Comisión Gestora de la Diputación de Álava en 1936.

En octubre de 2000, el Ayuntamiento de Zumarraga retiró el título honorífico de 'Alcalde honorario' a Francisco Franco. En febrero de 2011, Getxo aprobó una

⁵⁰ [Sentencia del Tribunal Constitucional 180/2005](#), de 4 de julio, F.J. 7º y 8º.



declaración institucional sobre reconocimiento y homenaje “a las víctimas de la Guerra Civil, de anteriores contiendas civiles y del Franquismo”, y acordó la instalación de una escultura en homenaje a las víctimas. Otros Ayuntamientos que han realizado declaraciones similares son, por ejemplo, Vitoria-Gasteiz (febrero de 2006), Arrigorriaga (julio de 2006) y Urduña (julio de 2011). En noviembre de 2009, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz acordó por unanimidad la revocación de distinciones de la dictadura franquista.

En septiembre de 2009, la Diputación Foral de Álava/Araba inauguró la obra escultórica ‘El Bosque de la Luz’ en homenaje a las personas que sufrieron la represión en el Territorio durante el franquismo. Por su parte, uno de los gestos institucionales más recientes en reconocimiento de las víctimas de la dictadura franquista fue el acto convocado por la Diputación Foral de Gipuzkoa el 14 de diciembre de 2011 con el título ‘Malko horiei esker orain itsaso gara’, al que acudieron, además de representantes políticos, decenas de personas y familiares que sufrieron directamente los efectos de la dictadura.

4.3. Retirada de simbología franquista

El artículo 15 de la Ley 52/2007, relativo a ‘Símbolos y monumentos públicos’, dice:

“1. Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Entre estas medidas podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas.

2. Lo previsto en el apartado anterior no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la Ley.

3. El Gobierno colaborará con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y la Dictadura a los efectos previstos en el apartado anterior.

4. Las Administraciones públicas podrán retirar subvenciones o ayudas a los propietarios privados que no actúen del modo previsto en el apartado 1 de este artículo.”

El 31 de octubre de 2008, el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo dictando instrucciones para la retirada de símbolos franquistas en los bienes de la



Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes⁵¹. En dicho Acuerdo, el Gobierno establecía el criterio general de “retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura”. Al mismo tiempo, en línea con el artículo 15.2 de la Ley 52/2007, el Gobierno fijó excepciones para los símbolos que se encuentren en bienes calificados como Bienes de Interés Cultural cuando se den los siguientes supuestos:

- Significado histórico: Sólo se conservarán aquellos símbolos con significado histórico y arquitectónico y que estuvieran previstos en el proyecto original de construcción del inmueble, siempre y cuando estén incluidos en la propia declaración de Bien de Interés Cultural.
- Valor artístico o artístico-religioso: Se conservarán aquellos símbolos con alto valor artístico o artístico-religioso y que formen parte del Bien de Interés Cultural y así haya sido reconocido en su declaración.
- Criterios técnicos: Que el símbolo constituya un elemento fundamental de la estructura del inmueble, cuya retirada pudiera poner en peligro la estabilidad del mismo o cualquier otro aspecto relativo a su adecuada conservación.

Se creó una Comisión Técnica de expertos dependiente del Ministerio de Cultura encargada de poner en práctica estos criterios. Hasta mediados de 2011, esta Comisión había examinado más de 700 bienes, de los cuales indultó cerca del 10% por su valor histórico, artístico o técnico. Así, por ejemplo, el 26 de marzo de 2010 la Comisión Técnica recomendó retirar el escudo preconstitucional de la Delegación de Hacienda del País Vasco en Bilbao. Sin embargo, el 23 de febrero de 2010 la Comisión recomendó la conservación in situ de cuatro fotografías del capitán franquista Carlos Haya en la sala de autoridades del Aeropuerto de Bilbao al no hallar “elemento de exaltación alguno en el contenido de las fotografías”⁵².

Varios Ayuntamientos han procedido a elaborar censos de la simbología franquista y a retirar algunos de dichos símbolos. Una de las primeras medidas fue la revisión y modificación de las calles de las poblaciones. A partir de julio de 1979, Vitoria-Gasteiz procedió a modificar su callejero, retomando en ocasiones el nombre primigenio o asignando a las calles y plazas nuevas denominaciones. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz también retiró fotografías, cuadros y otros elementos de los edificios municipales. Zumarraga modificó los nombres de ocho calles, avenidas y plazas en enero de 1980. En el año 2009, Barakaldo revisó los nombres de 102 calles y retiró 260 placas del espacio público. Las primeras corporaciones municipales de la democracia hicieron lo propio en Bilbao; además,

⁵¹ Orden CUL/3190/2008 (BOE nº 269, de 7 de noviembre de 2008).

⁵² Informe sobre los criterios generales adoptados en los acuerdos de la Comisión Técnica de expertos de la Ley de Memoria Histórica, Junio de 2011, pp. 6 y 10.



algunas de las nuevas calles en la ciudad recuerdan el drama de la Guerra Civil, como la Plaza Leah Manning (diputada británica que organizó la evacuación de los llamados ‘niños de la guerra’ en 1936) o la Calle George Steer (periodista y testigo del bombardeo de Gernika). Recientemente también se han colocado en Bilbao algunas esculturas de particular valor simbólico, como la escultura ‘Memoria Viva’ de Néstor Basterretxea o un recuerdo de los gudaris en el mirador de Artxanda. Se han colocado esculturas o placas en otros municipios, como Arrasate, Donostia, Tolosa o Zizurkil.

El Ayuntamiento de Portugalete comunicó al Ararteko que el único monumento de origen franquista que permanece en el municipio es el ‘Monumento a los Caídos’ sito en el Cementerio Municipal de Pando. El Ayuntamiento decidió mantener el monumento in situ por considerar que se trataba “de un monumento de carácter histórico y funerario, dadas las connotaciones de tipo personal y humanitarias del caso”.

Algunos Ayuntamientos han hecho un recuento de los elementos de origen franquista sitos en edificios de propiedad privada. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Zamudio identificó 13 placas en portales de viviendas. Respecto a los símbolos situados en edificios de propiedad privada, de acuerdo con el artículo 15.4 de la Ley 52/2007, las administraciones públicas en el País Vasco deben abstenerse de conceder subvenciones u otro tipo de ayudas a los propietarios que no retiren los símbolos que conmemoren o exalten la dictadura franquista.

4.4. Mapa de fosas de personas desaparecidas

La Ley 52/2007 prevé entre sus artículos 11 y 14 un “procedimiento privatizado”⁵³ para las exhumaciones de las fosas de desaparecidos. El procedimiento previsto en la Ley 52/2007 deja en manos de los familiares y las asociaciones la carga principal de recuperación de los cuerpos de las personas desaparecidas, lo cual contradice las obligaciones de los poderes públicos derivadas del derecho a la justicia. Recientemente aprobó el Consejo de Ministros el Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la Guerra Civil y la dictadura⁵⁴.

Gracias al tesón de los familiares y de las asociaciones, y al trabajo de centros de investigación como la Sociedad de Ciencias Aranzadi, el Gobierno Vasco recientemente elaboró el [mapa de localización de fosas en Euskadi](#). En mayo de 2011, el Gobierno central publicó el [mapa de fosas en el conjunto del Estado](#), con un buscador de fosas y de víctimas. Este mapa estatal es elaborado sobre la base

⁵³ José Antonio Martín Pallín y Rafael Escudero Alday, De malas leyes, peores reglamentos: el desarrollo de la Ley de la memoria histórica, *Jueces para la Democracia*, Vol. 66, Noviembre de 2009, pp. 9-25.

⁵⁴ Orden PRE/2568/2011, de 26 de septiembre (BOE nº 232, 27 de septiembre).



de la información suministrada por las Comunidades Autónomas, por lo que dista mucho de ser exhaustivo.

De acuerdo con la información recibida por el Ararteko, varios Ayuntamientos (por ejemplo, Pasaia y Zumarraga) también han asistido a investigadores y familias en las pesquisas sobre el paradero de familiares desaparecidos.

4.5. Subvenciones para la realización de investigaciones y publicaciones

A raíz de la moción 30/2006, de 25 de septiembre, sobre la recuperación de la memoria histórica en Álava, en el año 2010 se presentó un estudio financiado por la Diputación Foral de Álava/Araba y llevado a cabo por el Instituto Valentín de Foronda que documenta la represión de la dictadura en este Territorio Histórico. El Instituto Valentín de Foronda y el Gobierno Vasco firmaron un convenio de naturaleza similar en el año 2011 para investigar la represión en el conjunto del País Vasco. Desde el año 2006, el Gobierno Vasco ha concedido anualmente subvenciones para la realización de “actividades y proyectos de recuperación de la memoria histórica”.

En marzo de 2011, las Juntas Generales de Gipuzkoa presentaron el libro elaborado por la Sociedad Aranzadi *Gipuzkoa. De Ayuntamientos Republicanos a Franquistas 1936-1937*. Por su parte, la Diputación Foral de Gipuzkoa ha financiado al menos tres investigaciones desde 2003 sobre la Guerra Civil y la represión de la posguerra en lugares como Hernani y Donostia. En el año 2006, el Ayuntamiento de Galdakao publicó el libro *Memoria Histórica de Galdakao*, redactado por Cirilo Dávila, en cumplimiento de una moción aprobada en el Pleno del Ayuntamiento. El Ayuntamiento de Pasaia editó en el año 2007 el libro *Pasaia 1931-1939. La memoria de los vencidos*, escrito por Xabier Portugal Arteaga. El Ayuntamiento de Bilbao también ha promovido al menos siete publicaciones en la materia desde el año 2005.

5. Conclusiones

- a. De acuerdo con el marco jurídico interno y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, el **Derecho internacional** debe guiar las actuaciones de las administraciones públicas en el ámbito de los derechos humanos.
- b. Las víctimas de la dictadura franquista tienen **derecho a la verdad, la justicia y la reparación**. De acuerdo con sus respectivas competencias, las administraciones públicas han de reconocer, proteger y garantizar estos



derechos a la luz de 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*.

- c. Los poderes públicos deben considerar la posibilidad de crear una **comisión de expertos independientes** encargada de **restablecer la verdad** histórica e identificar las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, tal como han recomendado, entre otros, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.
- d. En relación con el **derecho a la justicia** de las víctimas, si bien esta cuestión por lo general excede del ámbito competencial de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con el Derecho internacional de los derechos humanos, **sería recomendable que los poderes públicos del Estado:**
- Se abstuvieran de aplicar la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de amnistía frente a crímenes contra los derechos humanos.
 - Extraditaran o juzgaran (*aut dedere aut iudicare*) a las personas acusadas de la comisión de tales crímenes y permitan la incoación de procesos judiciales.
 - Reconocieran que la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad tal como está definido en el derecho internacional aplicable y entraña las consecuencias previstas por el derecho internacional aplicable.
 - Trataran la desaparición forzada como un crimen contra los derechos humanos, de naturaleza continuada y de carácter imprescriptible, y por lo tanto asumieran la responsabilidad de investigar estos delitos.
 - Valoraran la creación de una Fiscalía especializada en las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y el franquismo, en particular las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, con la dotación de recursos apropiados y con un Protocolo de exhumaciones consecuente con el Derecho internacional de los derechos humanos.
- e. Las administraciones públicas del País Vasco (Ayuntamientos, Diputaciones Forales y Gobierno Vasco) deben reforzar y asumir un compromiso decidido con respecto a las víctimas, particularmente en lo que corresponde a los **derechos a la verdad y a la reparación, tanto material como moral o simbólica**. En ese sentido, se recomienda que adopten las mejores prácticas existentes, entre otras:



- La aprobación de declaraciones políticas y la realización de actos públicos de reconocimiento a las víctimas.
 - La retirada de simbología franquista.
 - La reparación económica.
 - La actualización y desarrollo del mapa de fosas de personas desaparecidas.
 - La concesión de subvenciones o becas para la realización de investigaciones.
- f. Es importante avanzar en la **cooperación interinstitucional** para maximizar el impacto del gasto público y asegurarse la coordinación y puesta en conocimiento de las mejores prácticas en la atención y el reconocimiento de derechos para las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura.
- g. Los poderes públicos deben reconocer el papel de las **organizaciones memorialistas en el ámbito local**. Debido a su experiencia y conocimientos, estas asociaciones pueden ser aliadas en el proceso de búsqueda de la verdad, así como en los planes de reparación integral para las víctimas.

6. Observaciones finales

En una de las pesadillas que atormentaban a los hombres reclusos en Auschwitz Monowice estos se imaginaban cenando con sus familias y, cuando se disponían a compartir con ellas su sufrimiento en el campo de concentración, los familiares se levantaban y se alejaban sin mediar palabra. Así lo narra Primo Levi en *Si esto es un hombre*. Escuchar a las víctimas, garantizar la justicia y proporcionar reparación es un mínimo imprescindible para despertar poniendo fin a esa pesadilla.

Centenares de miles de personas anónimas sufrieron los efectos devastadores de la Guerra Civil y de la represión de la terrible dictadura encabezada por el general Franco en las décadas siguientes. Reconocer y proteger los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación obligan a prestar atención a los protagonistas de la 'intrahistoria' de que hablara Miguel de Unamuno: las **vidas de quienes pasan desapercibidos** para los periódicos y los libros de historia.

Como dijera el entonces experto independiente de Naciones Unidas sobre la impunidad, Louis Joinet, **para pasar página, primero hay que leerla**⁵⁵. Este estudio del Ararteko no debe ser entendido como un intento de reconstrucción de la

⁵⁵ Louis Joinet, *Informe final en aplicación de la Resolución 1996/199 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías: La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*, doc. ONU: E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997, para. 50.



historia o como una crítica a lo que se hizo o no se hizo en los años inmediatamente posteriores a la muerte de Francisco Franco. **No se trata de lamentar o denostar las decisiones de aquel tiempo, sino de asumir hoy unos compromisos** basados en los derechos humanos.

Además de ser un imperativo ético y jurídico, el debido reconocimiento y ejercicio de la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas de la dictadura franquista son también el **camino para la reconciliación social**, entendida sobre todo como la **aspiración de una sociedad que se articula como comunidad política basada en unos valores y principios compartidos centrados en los derechos humanos**.

En general, los poderes públicos y las administraciones públicas estamos llegando tarde al cumplimiento de nuestra obligación de reconocer el sufrimiento de las víctimas del franquismo. **Nunca podremos estar lo suficientemente agradecidos** a quienes durante años lucharon y se sacrificaron por la libertad, la democracia y los derechos humanos. **Tener memoria es mantener viva la fuente misma de la libertad**.



Anexo. Agradecimientos

Este estudio fue precedido de una consulta abierta a las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en octubre de 2011) y de un documento de trabajo que fue remitido a expertos y organizaciones de la sociedad civil (noviembre y diciembre).

El Ararteko desea transmitir su más sincero agradecimiento a las personas, organizaciones e instituciones que han colaborado en el proceso de discusión y preparación de este documento.

De modo especial a los Ayuntamientos que han respondido a la petición de información enviada por el Ararteko:

- Ayuntamiento de Aduna
- Ayuntamiento de Arrozua-Ubarrundia
- Ayuntamiento de Arrigorriaga
- Ayuntamiento de Asteasu
- Ayuntamiento de Barakaldo
- Ayuntamiento de Bilbao
- Ayuntamiento de Donostia
- Ayuntamiento de Eibar
- Ayuntamiento de Galdakao
- Ayuntamiento de Getaria
- Ayuntamiento de Getxo
- Ayuntamiento de Lezama
- Ayuntamiento de Urduña
- Ayuntamiento de Pasaia
- Ayuntamiento de Portugalete
- Ayuntamiento de Sopelana
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
- Ayuntamiento de Zaldibar
- Ayuntamiento de Zamudio
- Ayuntamiento de Zeberio
- Ayuntamiento de Zumarraga

También queremos agradecer a la Dirección de Derechos Humanos, Departamento de Justicia y Administración Pública del Gobierno Vasco y a la Diputación Foral de Gipuzkoa por el envío de la información requerida.

Igualmente, queremos mostrar nuestro agradecimiento a las siguientes personas y organizaciones por su inestimable colaboración:



- Amnistía Internacional
- Federación Estatal de Foros por la Memoria, a través de José Luis Muga Muñoz, Universidad Rey Juan Carlos
- Carlos Martín Beristain, investigador de derechos humanos
- Camelia Doru, *ICAR Foundation*, Rumanía
- Francisco Etxeberria, Sociedad Aranzadi y Departamento de Medicina Legal y Forense de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea
- Felipe Gómez, profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Deusto
- Alison Hogg, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati
- Jon-Mirena Landa, profesor de Derecho Penal, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea
- Amaya Olivas, jueza de primera instancia e instrucción
- Ramón Sáez, magistrado de la Audiencia Nacional
- Lydia Vicente, abogada de derechos humanos y miembro de *Rights International Spain*
- Patrick Walsh, asesor de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Timor Oriental
- Mariano G. Yakimavicius, profesor de Ciencias Políticas y responsable de relaciones institucionales en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe (Argentina)

El Ararteko es el único autor y responsable del análisis, conclusiones y recomendaciones de este estudio.