

LA VÍA AUTONÓMICA PARA LA RECUPERACIÓN DE LA MEMORIA HISTÓRICA EN ESPAÑA: LEYES, DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Rafael Escudero Alday*

Resumen

En los últimos años ha aumentado la producción legislativa autonómica sobre la memoria histórica y la reparación a las víctimas del franquismo. Diez de las diecisiete comunidades autónomas cuentan hoy con leyes de memoria, que suplen las carencias de la legislación estatal. El estudio comparado de estas leyes muestra una evidente sintonía respecto de sus fuentes doctrinales y teóricas, su inspiración en el derecho internacional de los derechos humanos, su filosofía y conceptos vertebradores, así como las políticas públicas de las que son fuente de legalidad y legitimidad. Esta común inspiración, filosofía y contenidos hace que, con sus límites y particularidades, pueda hablarse de una vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica y la reparación a las víctimas del franquismo. Al análisis de los elementos comunes que definen y caracterizan esta vía (leyes, derechos y políticas públicas) está dedicado este trabajo.

Palabras clave: memoria histórica; comunidades autónomas; justicia transicional; derechos a la verdad, justicia y reparación; garantías de no repetición; víctimas del franquismo.

THE REGIONAL PATH FOR THE RECOVERY OF HISTORICAL MEMORY IN SPAIN: LAWS, RIGHTS, AND PUBLIC POLICIES

Abstract

Regional legislation on historical memory and reparation for victims of Francoism has increased in Spain in the last few years. Ten of the seventeen autonomous communities have passed memory laws to fill the gap in state legislation. A comparative study shows an obvious agreement concerning their doctrinal and theoretical sources, their inspiration in international human rights law, and their philosophy and core concepts as well as the public policies for which they are a source of legality and legitimacy. This common inspiration, philosophy, and content means that, with certain limits and particularities, it is possible to speak of a path opened up by autonomous communities towards the recovery of historical memory and reparation for the victims of Francoism. Analysing the common basis of this path (laws, rights, and public policies) is the main scope of this article.

Key words: historical memory; autonomous communities; transitional justice; right to truth, justice, and reparation; guarantees of non-repetition; victims of Francoism.

* Rafael Escudero Alday, profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Departamento de Derecho Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho. C. Madrid, 126, 28903 Getafe (Madrid). rafael.escudero@uc3m.es.

Artículo recibido el 04.04.2021. Evaluación ciega: 17.05.2021 y 17.05.2021. Fecha de aceptación de la versión final: 23.05.2021.

Citación recomendada: Escudero Alday, Rafael. (2021). La vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica en España: leyes, derechos y políticas públicas. *Revista Catalana de Dret Públic*, 63, 166-184. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3633>.

Sumario

- 1 Introducción
- 2 ¿Por qué abrir una vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica?
- 3 Principios y conceptos informadores
- 4 La incorporación de derechos
- 5 Las políticas públicas autonómicas de memoria
 - 5.1 Las exhumaciones y la búsqueda de la justicia
 - 5.2 La declaración de nulidad de consejos de guerra y juicios franquistas
 - 5.3 La pluralidad de fuentes en la reconstrucción del relato de lo sucedido
 - 5.4 Los lugares de memoria y la resignificación del espacio público
 - 5.5 Los instrumentos de reparación moral y simbólica
 - 5.6 La educación como garantía de no repetición
- 6 Conclusiones
- 7 Referencias bibliográficas
- 8 Anexo I. Legislación autonómica de memoria histórica de nueva generación
- 9 Anexo II. Principios, derechos y políticas de la legislación autonómica

1 Introducción¹

Desde su aparición en el debate público a finales del siglo xx, la recuperación de la memoria histórica ha sido objeto de una creciente producción legislativa en España. Tras la entrada en vigor de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (conocida como “ley de memoria histórica”, aunque esta no sea su denominación oficial), y tras su desarrollo reglamentario en el 2007 y el 2008, cabe reseñar tres modificaciones de esta ley efectuadas en los años 2008, 2009 y 2018.² Posteriormente se presentaron en sede parlamentaria varias proposiciones de ley (hasta cuatro, entre el 2017 y el 2020, una por año), sin que hasta la fecha ninguna de ellas haya llegado a buen puerto. En esta legislatura, el Gobierno ha presentado el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática que, de tramitarse con éxito, supondría la derogación de la Ley 52/07 y un cambio sustantivo en la forma de abordar la recuperación de la memoria y la reparación a las víctimas por el Estado español.³

A la espera del devenir de este anteproyecto, frente al legislador estatal destaca el autonómico, dado que en este ámbito se ha producido una ingente actividad legisladora. Desde el 2015 se han aprobado doce leyes de memoria, que se suman a las cuatro precursoras, vigentes desde el 2007 (dos en Cataluña, una en Euskadi y una en Navarra). Esto hace que, en la actualidad, tan solo Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid, Murcia, Castilla y León, y La Rioja carezcan de legislación específica en la materia, si bien estas dos últimas optaron por la vía reglamentaria para regular las exhumaciones de víctimas de desapariciones forzadas durante la guerra civil y la dictadura. En resumen, hoy diez de las diecisiete comunidades autónomas tienen leyes de memoria.⁴

Hay razones que justifican el análisis conjunto de esta legislación autonómica. En primer lugar, la motivación de estas leyes: con sus particularidades, todas ellas surgen ante la necesidad de dar respuesta a la falta de actuación de los poderes legislativo y judicial a la hora de recuperar la memoria y reparar a las víctimas. En segundo término, no solo gozan de un impulso y motivación concurrente, sino que es común su filosofía y principios vertebradores. En tercer lugar, puede apreciarse una concordancia de preceptos, contenidos y hasta de buena parte de las políticas públicas en ellas diseñadas.

Todo ello hace que pueda hablarse de una “vía autonómica” para la recuperación de la memoria histórica, atravesada por esa común motivación, filosofía, contenidos, plasmación de derechos y diseño de políticas públicas de memoria⁵. Al análisis de la categoría, su virtualidad y oportunidad, se dedicarán las páginas que componen este trabajo.⁶

2 ¿Por qué abrir una vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica?

De la lectura de los textos legales se desprende un planteamiento similar en cuanto a la motivación de los legisladores autonómicos. Todos reseñan un mismo punto de partida: el reconocimiento del carácter

1 Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto de I+D+I de la Agencia de Investigación Estatal titulado “Construcción de derechos emergentes. Debates para la fundamentación de nuevos parámetros de constitucionalidad” (PID2019-106904RB-100). El autor agradece los comentarios y observaciones de los evaluadores, que han contribuido a mejorar la calidad del trabajo.

2 Las reformas se llevaron a cabo en la DF 15.^a de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de PGE para el año 2009; en la DA 60.1 de la Ley 26/2009, de 24 de diciembre, de PGE para el año 2000; y en el Real Decreto-Ley 10/2018, de 24 de agosto, de modificación de la Ley 52/2007. Esta última, que configuró legalmente el procedimiento para la exhumación de los restos de Francisco Franco del Valle de los Caídos, dio lugar a la Sentencia 2834/2019, de 30 de septiembre, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en la que se convalidó tanto la utilización del instrumento del Real Decreto-Ley como el procedimiento de exhumación y posterior inhumación de los restos.

3 Véase el [Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática](#).

4 Acompaña a este trabajo un anexo I con la legislación autonómica vigente sobre memoria histórica aprobada desde el 2007.

5 En el anexo II se contiene una tabla comparativa con los principios, derechos y políticas recogidas en estas leyes autonómicas de nueva generación.

6 Hasta la fecha es muy escasa la literatura científica sobre las leyes autonómicas de memoria en clave comparada. Al respecto, véanse De la Cuesta y Odriozola (2018), Ferrándiz y Hristova (2019) y Digón (2020).

insuficiente e incompleto de la legislación estatal.⁷ En concreto, de la Ley 52/2007, la cual, si bien supuso un avance cualitativo con relación a la legislación propia de los años de la transición, no garantiza una protección integral de las víctimas, ni articula el marco legal requerido para el desarrollo de políticas de memoria. Colmar esta laguna es uno de los objetivos declarados de la legislación autonómica, habilitando y mandatando a sus respectivos poderes públicos para desarrollar —siempre dentro de su ámbito competencial— esas políticas a cuya implementación renunció el legislador estatal del 2007.

El impulso a esta vía autonómica para la recuperación de la memoria y la protección de las víctimas del franquismo no ha venido solo provocado por la inacción del legislador estatal. En su desarrollo también ha tenido mucho que ver la falta de respuesta del poder judicial cuando las víctimas acuden a esta sede en garantía de sus derechos. Determinante fue, por sus efectos y proyección, la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo 101/2012, de 27 de febrero, en la que el Alto Tribunal rechazó la investigación penal de las violaciones de derechos humanos cometidas durante los años del golpe de Estado y posterior dictadura franquista. Esta sentencia ha actuado como “cláusula de cierre” para las demandas de investigación planteadas desde entonces (Capellà, 2021: 129-132). En los pocos casos que llegan a los juzgados, sus titulares suelen recurrir a la doctrina en ella cristalizada, rechazando incluso la apertura de diligencias ante la aparición de restos humanos con indicios de muerte violenta.⁸

En suma, ha sido la clausura del espacio judicial en cuanto espacio de protección de las víctimas lo que ha contribuido, junto con las insuficiencias de la legislación estatal, al impulso necesario para este despliegue legislativo realizado por buena parte de las comunidades autónomas. Ejemplar es, en este punto, la ley valenciana, la cual vincula expresamente en su preámbulo la necesidad de desarrollar políticas públicas de memoria con la imposibilidad de actuar judicialmente para satisfacer los derechos de las víctimas.

Hay razones para caracterizar estas leyes autonómicas como de nueva generación. Al asumir el marco conceptual de la justicia transicional y la memoria histórica, referenciarse en el derecho internacional, incorporar el enfoque de derechos humanos y configurar un marco legal para el desarrollo de políticas públicas de memoria, se diferencian cualitativamente no solo de la Ley 52/07 y su desarrollo reglamentario, sino, sobre todo, de la legislación estatal y autonómica propia de la transición; una legislación que consolidó un trato desigual y, por tanto, injusto para las víctimas de la represión franquista (Aguilar, 2008: 417-424; Capellà, 2021: 110-121).⁹

Más adelante se profundizará en los derechos incorporados y las políticas públicas mandatadas en estas leyes autonómicas de nueva generación. Unas leyes que cuentan con un innegable carácter declarativo y simbólico, por un lado, y que responden a la historia y cultura memorial de cada comunidad autónoma, por otro. Baste ahora con añadir, como elemento adicional en favor de la categorización de esta “vía autonómica” para la recuperación de la memoria, el aval que le concede el citado Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática. En su exposición de motivos se señala expresamente que estas leyes autonómicas se articulan

7 Si bien hay diferencias de valoración de la ley de memoria histórica por parte de los legisladores autonómicos, dado que hay referencias positivas a sus avances (por ejemplo, en las leyes andaluza, aragonesa, asturiana, balear, canaria o valenciana), suele predominar en ellas una referencia crítica a su carácter parcial y fragmentario; por ejemplo, en las leyes de Andalucía, Asturias, Baleares (2016), Comunidad Valenciana, Extremadura y Navarra (2013).

8 Recientemente el Tribunal Supremo ha revalidado esta doctrina con ocasión de un recurso de casación presentado por la asociación soriana Recuerdo y Dignidad contra un auto dictado por la Audiencia Provincial de Soria por el que se desestimó el recurso de apelación presentado contra el Auto del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Almazán, de 10 de diciembre de 2018, por el que se acordó el sobreseimiento de actuaciones ante la aparición de una fosa común con los restos de seis personas desaparecidas durante la guerra civil. En la Sentencia 138/2021, de 17 de febrero, de la Sala de lo Penal, el TS ha reafirmado la imposibilidad de satisfacer en sede judicial el derecho a la verdad. “El derecho a conocer la verdad histórica no forma parte del proceso penal”, afirmó el TS en el 2011 y ha vuelto a repetirlo literalmente en esta sentencia.

9 Desde los años de la transición se ha venido aprobando legislación estatal y autonómica de reparación económica a víctimas de la guerra civil, caracterizada por el objetivo de reparar a determinados colectivos de víctimas (por ejemplo, los familiares de quienes sufrieron prisión o fallecieron “como consecuencia” de las acciones bélicas en la guerra civil), en aplicación del principio de igualdad de trato del artículo 14 de la CE. Sin embargo, esta legislación no ha diseñado una política pública integral de reparación para todas las víctimas, como lo prueba el silencio para con las víctimas de desapariciones forzadas o la ausencia de medidas de reparación moral o simbólica. De ahí que esta legislación no pueda servir de referente para la “vía autonómica” de nueva generación. Sobre esta normativa de reparación, véase Vallès (2019).

con la legislación estatal, trascienden el régimen memorial propio de la Ley 52/07 y atienden a las culturas memoriales específicas de cada comunidad.

3 Principios y conceptos informadores

Además del coincidente punto de partida, a la legislación autonómica sobre memoria histórica la atraviesa una filosofía común que se sintetiza en estos elementos: la voluntad de referenciarse en el marco propio del derecho internacional de los derechos humanos, apreciable especialmente en lo relativo a la configuración del estatuto de víctima del franquismo; el enfoque de género; el recurso al concepto de memoria histórica, ignorado por el legislador estatal en el 2007 y que en la legislación autonómica se eleva hasta adquirir el carácter de elemento constitutivo de la identidad democrática; y, finalmente, una también común extensión del ámbito de aplicación temporal de las leyes a todo el periodo conocido como el de la transición a la democracia. Véanse, a continuación, los aspectos principales de estos principios y conceptos que informan esta vía autonómica.

La premisa iusfilosófica que preside esta legislación es la tesis de la aplicabilidad de la normativa internacional de protección a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos —en este caso, las cometidas durante la dictadura— a todos los poderes del Estado, incluidos los autonómicos. Así, estas leyes se referencian en el marco dogmático e instrumental proporcionado por el derecho internacional de los derechos humanos y por su rama incipiente, la justicia transicional. En todas ellas se contienen referencias expresas tanto al *corpus* de principios y directrices elaborado por Naciones Unidas para luchar contra la impunidad como a informes de organismos internacionales dirigidos a España con recomendaciones para mejorar el grado de cumplimiento del referido *corpus* (Pérez, 2015: 242-273). Además, es reseñable que, desde el punto de vista conceptual —aunque solo sea a efectos simbólicos debido a la falta de competencia autonómica en materia judicial—, los crímenes del franquismo se consideren crímenes de lesa humanidad (a modo de ejemplo, véanse las leyes de Andalucía y Asturias).¹⁰

El recurso al marco internacional se plasma con nitidez al abordar el estatuto de la víctima, desde su propia definición hasta la plasmación de mecanismos para la protección y garantía de sus derechos. Es esta una cuestión que había quedado irresuelta en la legislación estatal, dada la renuncia de esta a regular el concepto de víctima del franquismo.¹¹ De ahí que el legislador autonómico acuda a los instrumentos que le proporciona el derecho internacional, siendo el primero el propio concepto de víctima, bajo el que se incluye no solo a las personas cuyos derechos fueron violados (víctimas directas), sino también a sus familiares (víctimas indirectas). Así recogen dicho concepto las leyes de Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura. Los familiares son víctimas y, por ello, destinatarios de las medidas que deban establecerse en su favor. Asimismo, estas cuatro comunidades más Aragón también incorporan, en el catálogo de víctimas, las entidades memorialistas.

La centralidad de la víctima en el marco legislativo autonómico se aprecia no solo por el establecimiento de un elenco de medidas de reparación integral, sino también por el mandato de elaborar un censo público y oficial de víctimas (hasta la fecha inexistente en el Estado español). No son pocas las leyes autonómicas que incorporan este mandato dirigido a sus poderes ejecutivos (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura y Navarra). Un censo, además, desagregado, con identificación expresa de los distintos colectivos de víctimas (como mujeres y personas LGTBI) a los efectos de su visibilización, siguiendo así las recomendaciones doctrinales sobre las características que han de tener las medidas de reparación (De Greiff, 2008; Rubio-Marín, 2019).

10 Sobre esta consideración, véase Martín (2019: 649-657). La citada STS 101/2012 reconoce que los hechos denunciados “son de acuerdo a las normas actualmente vigentes delitos contra la humanidad en la medida en que las personas fallecidas y desaparecidas lo fueron a consecuencia de una acción sistemática dirigida a su eliminación como enemigo político” (FJ 5). Cuestión diferente es la de su enjuiciamiento penal, algo que el TC descartó por la aplicación de los institutos de la irretroactividad penal, la prescripción y la amnistía.

11 En la ley de memoria histórica se optó —siguiendo las tesis de Álvarez (2010: 149-150)— por el concepto de “víctimas de la Guerra Civil”; un concepto equidistante, acorde con el declarado objetivo de la ley de ser un texto que contentase a ambas partes, “cerrase heridas” y culminara con la reconciliación nacional.

Destaca también la inclusión del enfoque de género como otro de los elementos que vertebran esta legislación y sus medidas. Además del lenguaje inclusivo en que suelen estar redactadas estas leyes —una novedad con respecto al pasado—, este enfoque se aprecia en los siguientes aspectos: como principio general de la ley (Comunidad Valenciana y Extremadura); en su incorporación transversal a las políticas de memoria (por ejemplo, en el trabajo sobre lugares de memoria de la ley foral navarra, en la investigación sobre la experiencia de las mujeres prevista en las leyes aragonesa, valenciana y en la ley creadora del Memorial Democrático de Cataluña, o en la desagregación por género del censo de víctimas de la legislación valenciana y vasca); en el reconocimiento expreso de la “memoria de las mujeres” (Balears) y de su legado democrático (Asturias); en la incorporación de declaraciones relativas a la victimización y discriminación sufrida de forma particular por las mujeres (Aragón); o en la habilitación y articulación de medidas de reparación específicamente dirigidas a mujeres (Andalucía).¹²

Otro de los elementos que configura el marco teórico del legislador autonómico es el propio concepto de memoria histórica y/o democrática. La ley valenciana proporciona su definición: el artículo 3.a define la memoria democrática como “la salvaguarda, el conocimiento y la difusión de la historia de la lucha de los valencianos y valencianas por sus derechos y libertades democráticas” desde la proclamación de la Segunda República hasta la aprobación de su Estatuto de Autonomía. Asimismo, leyes como la andaluza asumen la obligación de los poderes públicos autonómicos, en cuanto poderes del Estado, de cumplir dentro de su ámbito competencial con el mandato internacional de preservación de la memoria. Todo ello contrasta con la escasa influencia que la filosofía propia de este concepto ha tenido en la legislación estatal. Resulta significativo que la Ley 52/2007 omita introducirlo en su articulado. De hecho, la única vez que aparece el sintagma *memoria histórica* es en su artículo 20, donde se regula la constitución del Centro Documental de la Memoria Histórica.¹³

Conviene advertir que en los últimos tiempos está adquiriendo creciente protagonismo el concepto de memoria democrática,¹⁴ un concepto con mayor carga política y moral que el de memoria histórica, puesto que sirve de fundamento de la tesis que considera la memoria como un elemento constitutivo de la identidad democrática. Este es también un aspecto por el que el legislador estatal pasó por alto en el 2007. Frente a ello, el legislador autonómico justifica el mandato de recuperación de la memoria por el vínculo a establecer entre el pasado y el futuro, entre la memoria y la democracia.¹⁵ Recuperar la memoria es —como se lee en el preámbulo de las leyes asturiana y valenciana— la mejor forma de fortalecer el régimen constitucional frente a discursos de exclusión e intolerancia, contribuyendo de forma decisiva a desarrollar una cultura ciudadana de los derechos humanos. De ahí que el legislador autonómico obligue, en el ejercicio de sus competencias, a incluir materias relativas a la memoria histórica y democrática en el currículo de las enseñanzas escolares obligatorias. Todas las leyes autonómicas incluyen previsiones en este sentido.

Cabe reseñar una diferencia más entre esta legislación y la estatal. Si bien esta última limita su ámbito de aplicación temporal al final de la dictadura franquista —hecho que se vincula con la muerte de Franco—, la autonómica extiende sus efectos a todo el periodo de la transición (Escudero, 2016: 125-161). En efecto, sus medidas se extienden a fechas como la aprobación de la Constitución (Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura y Navarra), la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía (Andalucía y Comunidad Valenciana), o la formación del primer Gobierno autonómico democrático tras la guerra civil (Cataluña).

12 Tan solo la ley canaria del 2018 carece de referencia alguna tanto al enfoque de género como a políticas específicas para recuperar la memoria de las mujeres.

13 Sobre los calificativos con los que se acompaña al concepto de memoria, véanse las distintas voces recopiladas en Vinyes (2018: 271-305).

14 Ejemplos de ello son la denominación y contenido del citado Anteproyecto de Ley de *Memoria Democrática*; la creación de una Secretaría de Estado de *Memoria Democrática* en el Ministerio de la Presidencia del Gobierno de España; el Anteproyecto de Ley Integral de *Memoria Democrática* de Cataluña, en fase de consulta pública en noviembre del 2018; y el Anteproyecto de Ley de *Memoria Histórica y Democrática* de Euskadi, en fase de información pública a fecha de mayo del 2021. Sobre la normativa vasca, véanse Landa (2018: 26-35) y, centrado en reparaciones, Vallès (2019).

15 El referente doctrinal de esta tesis —heredera de Walter Benjamin— es Reyes Mate, quien sostiene que “lo histórico, el pasado, no interesa como reconstrucción (del pasado), sino como construcción (del presente). El acento está puesto en el presente. La atención del pasado no está dirigida por un interés arqueológico sino para incidir en el presente. Por eso es político” (2009: 47).

4 La incorporación de derechos

Otro elemento que define la vía autonómica para la recuperación de la memoria es la inclusión, en su articulado, de referencias a derechos. Por un lado, se referencian los derechos a la verdad, justicia y reparación que el derecho internacional garantiza para las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Por otro, se incorpora un derecho a la memoria, categoría conceptual que carece de referente en la legislación estatal. De nuevo, es notoria la diferente forma de abordar la materia desde el ámbito autonómico. Véanse a continuación las cuestiones generales que presiden la inclusión de derechos, para matizar después su alcance y operatividad real.

La apelación a los derechos a la verdad, justicia y reparación se deriva del ya reseñado recurso al derecho internacional. El derecho a la verdad se articula en una doble dimensión: por un lado, el derecho de las víctimas a solicitar y obtener información sobre las causas de las graves violaciones de los derechos humanos, así como de las razones y circunstancias reales de su victimización; por otro, el derecho de cada pueblo a conocer la verdad de los acontecimientos sucedidos en el pasado (Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura). En coherencia, se establecen obligaciones a los poderes autonómicos para implementar políticas dirigidas al conocimiento de los hechos que motivaron la represión política y las violaciones de derechos humanos.¹⁶

Asimismo, los legisladores autonómicos incorporan referencias al derecho a la justicia, definido en derecho internacional como el derecho a un recurso judicial efectivo frente a graves violaciones de derechos humanos. Al asumir este discurso, se imponen obligaciones a los poderes públicos para con las víctimas; en concreto, la obligación de informar sobre los recursos disponibles, adoptar medidas de protección a las víctimas durante el procedimiento, facilitarles asistencia y utilizar todos los medios apropiados para que estas ejerzan su derecho (Aragón, Comunidad Valenciana y Extremadura). No obstante, la incorporación de este derecho ha de interpretarse a la luz del artículo 149.1.5 de la CE, que establece la competencia exclusiva del Estado en la Administración de Justicia. Ello circunscribe las medidas que puedan adoptar las comunidades autónomas a las relativas a información, apoyo y asistencia a víctimas.

También se incluye el derecho a la reparación, asumiéndose el mandato internacional que requiere que esta sea adecuada, efectiva, rápida, integral y en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Esta conceptualización exige que sus políticas públicas incluyan medidas prestacionales y medidas de reparación simbólica, como homenajes, declaraciones públicas de perdón o instalación de monumentos en recuerdo de las víctimas. Destaca la profusión de medidas en este ámbito que se despliegan en todas las leyes autonómicas de memoria (por ejemplo, Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cataluña o Extremadura).

También es característico de la legislación autonómica la incorporación de un derecho a la memoria, el cual encuentra su referencia teórica en la categoría de los *derechos emergentes*, expresión con la que se define la pretensión de incorporar nuevos derechos o nuevas dimensiones de derechos clásicos bien en textos constitucionales, bien en la interpretación que de ellos hacen los altos tribunales, al objeto de servir de parámetro de constitucionalidad para la acción de los poderes del Estado (Escobar, 2018). Se trata de una categoría doctrinal que fundamenta la ampliación del catálogo de derechos en el surgimiento de nuevas necesidades y realidades que requieren de la máxima protección, siendo el derecho internacional su referente habitual. No en vano este se contempla como fuente de nuevos derechos a ser incorporados en las legislaciones nacionales. A pesar de su carácter un tanto difuso, une a esta categoría la utilización de la técnica del derecho subjetivo —entendido como correlato de una obligación— para amparar pretensiones que, no habiéndolo sido en el pasado, deben ser satisfechas por los poderes públicos porque guardan relación con el fundamento

16 Hasta la fecha el Tribunal Constitucional no ha recurrido al marco conceptual y normativo que le proporciona el derecho internacional sobre este derecho a la verdad. Así lo manifiesta Villaverde (2016), quien demuestra que en ninguno de los casos en que el tribunal se ha enfrentado al problema de la verdad ha hecho referencia al citado derecho. Uno de ellos, el resuelto por la STC 43/2004, de 23 de marzo, guarda relación con la temática de estas páginas. En él, el tribunal avaló la investigación historiográfica sobre hechos del pasado que pudieran ofender a quienes los protagonizaron. Para el TC, “la libertad científica —léase, el debate histórico— disfruta en nuestra Constitución de una protección acrecentada respecto a la que opera para las libertades de expresión e información, ya que [...] se refiere siempre a hechos del pasado y protagonizados por individuos cuya personalidad [...] se ha ido diluyendo necesariamente con el paso del tiempo y no puede oponerse, por tanto, como límite a la libertad científica con el mismo alcance e intensidad con el que se opone la dignidad de los vivos al ejercicio de las libertad de expresión e información de sus coetáneos” (FJ 7). Sobre esta STC, véase Clavero (2019).

de los derechos, cual es el principio de dignidad humana. Se acude así a la técnica del derecho subjetivo para garantizar el máximo nivel de amparo para las demandas de las víctimas y las obligaciones correlativas de los poderes públicos (Millard, 2014). Esta técnica normativa —de profunda raíz kelseniana— se ha plasmado en las leyes de Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Euskadi y Navarra.

Los argumentos que fundamentan esta pretensión se despliegan en una doble dirección, individual y colectiva. Por un lado, la protección de los derechos de las víctimas se vincula con el fundamento moral —típico de la teoría de los derechos humanos— de alcanzar la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (conceptos presentes en el art 10 CE). Desde esta premisa filosófica, la titularidad del derecho sería de carácter individual y recaería en las víctimas y sus familiares, mientras que su contenido se correspondería con el propio de los derechos a la verdad, justicia y reparación ya reseñados.

Por otro lado, la recuperación de la memoria se vincula con la forja de una fuerte identidad democrática. La vinculación entre memoria y democracia fundamenta la titularidad colectiva del derecho a la memoria: este correspondería a toda la sociedad, dado que a ella compete la necesidad de contar con una sólida base desde la que ejercer el resto de los derechos. Para ello se debe incorporar en la ciudadanía el conocimiento de la memoria histórica y de la experiencia de las víctimas, en cuanto referentes para el funcionamiento del Estado de derecho y la democracia (Luther, 2010: 52). Sobre su contenido, el derecho colectivo a la memoria fundamenta el desarrollo de políticas culturales y educativas que, mediante el conocimiento de ese pasado violento, sirvan de garantía de no repetición e impulsen la cultura democrática y los derechos humanos.¹⁷

Finalmente, cabe advertir sobre el alcance real que tienen estas declaraciones de derechos efectuadas por el legislador autonómico.¹⁸ Estos derechos no pueden configurarse como derechos subjetivos en sentido estricto, y de ahí que no se prevean instrumentos para su justiciabilidad directa. Por el contrario, estas disposiciones pueden interpretarse como un llamamiento del legislador autonómico para reforzar el mandato dirigido a sus poderes públicos a fin de desarrollar políticas que respondan al contenido de esos derechos. En suma, plasman el compromiso institucional del legislador autonómico con el universo axiológico que está detrás de estos derechos que en el ámbito internacional y doctrinal se predicán de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos. Frente al silencio del legislador estatal, la referencia a los citados derechos caracteriza y define la vía autonómica para la recuperación de la memoria.

5 Las políticas públicas autonómicas de memoria

El último elemento típico de la vía autonómica es el relativo a las políticas públicas de memoria en ella diseñadas. Se analizan seguidamente las características y limitaciones de las más significativas, que son las relativas a exhumaciones de víctimas de desapariciones forzadas (5.1); la pretensión de anulación de las sentencias franquistas (5.2); el acceso de la ciudadanía al conocimiento del pasado a través de una pluralidad de fuentes (5.3); la institucionalización de los lugares de memoria y la resignificación del espacio público (5.4); las medidas de reparación simbólica (5.5); y, finalmente, la inclusión en el ámbito educativo de la memoria democrática como mejor garantía de no repetición (5.6). Todas estas políticas conforman el mínimo común denominador de la vía autonómica.¹⁹

17 La doble titularidad del derecho a la memoria se abre camino en el ámbito doctrinal. López Guerra, al analizar la jurisprudencia del TEDH sobre el derecho a la verdad, llama la atención sobre la emergencia de una vertiente colectiva —una suerte de “derecho colectivo a la verdad”— que pugna por sumarse a la individual ya consolidada (2018: 15, 20-24). En similar sentido, véase Luther (2010: 56-61).

18 Ni siquiera los derechos incorporados por los estatutos de autonomía —los llamados “derechos estatutarios”— operan como auténticos derechos subjetivos. Así se pronuncia la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Cataluña. El TC afirma que “este tipo de derechos estatutarios [...] no son derechos subjetivos, sino mandatos a los poderes públicos”, de manera que “operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas” (FJ 16). El propio Estatuto de Cataluña (el único de los estatutos de autonomía que incluye una referencia expresa a la memoria histórica) establece, dentro del apartado “Principios rectores”, la obligación de la Generalitat y demás poderes públicos “de velar por el conocimiento y el mantenimiento de la memoria histórica de Cataluña como patrimonio colectivo que atestigua la resistencia y la lucha por los derechos y las libertades democráticas” (art. 54).

19 También es común el marco institucional y sancionador, con términos prácticamente repetidos. Se diseña una estructura administrativa para desarrollar las políticas de memoria, formada por órganos de gestión (conformados por miembros del ejecutivo autonómico), académicos (con funciones de promoción e investigación) y de participación y representación de entidades y asociaciones (generalmente, consultivos). Asimismo, se configura un régimen sancionador para infracciones relativas a la memoria democrática,

5.1 Las exhumaciones y la búsqueda de la justicia

Una vez más, hay que reseñar las diferencias entre el legislador estatal y el autonómico; en este caso, respecto al tratamiento que en estos dos ámbitos merece la cuestión de la exhumación de los restos de las víctimas de desaparición forzada. El legislador estatal no pasó de regular un principio general de colaboración entre las Administraciones y las víctimas para la localización, identificación y exhumación de tales restos. Este principio se concretó en el establecimiento de una serie de medidas para facilitar que los familiares realizaran estas tareas, pero sin introducir el deber de la Administración General del Estado de exhumar los restos. No obstante, la fórmula utilizada en la Ley 52/2007 —cuyo artículo 11.1 señala expresamente que las Administraciones públicas facilitarán tales actividades— abre la puerta a que la legislación autonómica pueda, sin invadir competencia estatal alguna, fijar esta obligación para sus poderes públicos.

En este punto el consenso es absoluto entre los legisladores autonómicos: todos establecen la obligación de la Administración autonómica de llevar a cabo las tareas de recuperación e identificación de restos. Esta obligación se sustancia en las siguientes cuestiones: la posibilidad de incoar de oficio tales tareas; la autorización de exhumaciones; la declaración de utilidad pública e interés social de estas actividades a los efectos de ocupación temporal de los terrenos en que se lleven a cabo, de acuerdo con la normativa legal sobre expropiación forzosa; el control de la realización de los trabajos para garantizar su rigor técnico; el desarrollo de un protocolo a seguir en dichas labores; la elaboración de mapas de fosas; la creación de un banco de datos de ADN para identificar restos; y la concesión de la autorización para remover terrenos en los que se constate la existencia de restos humanos. A partir de este mínimo común, algunas leyes incluyen otras medidas adicionales, como: la firma de convenios de colaboración con entidades para la inhumación de restos en cementerios locales (Aragón, Baleares, Cataluña, Extremadura) y con asociaciones o entidades memorialistas para el desarrollo de estas labores (Euskadi, Navarra); la asunción del pago de las tasas por servicios fúnebres (Andalucía, Asturias, Navarra); el impulso para inscribir en el Registro Civil la defunción de las víctimas desaparecidas (Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana); la denuncia ante la Administración de Justicia de la existencia de indicios de comisión de delitos (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, Euskadi, Extremadura); o la personación en procesos judiciales relativos a las víctimas de desaparición forzada (Canarias, Comunidad Valenciana).²⁰

5.2 La declaración de nulidad de consejos de guerra y juicios franquistas

La anulación de las sentencias resultado de procesos, consejos de guerra y juicios celebrados por las autoridades franquistas en violación de derechos humanos es una de las demandas más largamente fundamentadas por la doctrina y organismos internacionales. En el 2007, el legislador renunció a establecer una declaración legal de nulidad. A cambio, declaró con carácter general la ilegitimidad e injusticia de las sentencias, condenas y cualesquiera formas de violencia personal ejercida por razones políticas, ideológicas o de creencia religiosa (arts. 2 y 3 de la Ley 52/2007). Una declaración general que se concreta en el derecho de las víctimas y sus familiares a obtener una declaración de reparación y reconocimiento personal emitida por el Gobierno y que no da lugar a efecto, reparación o indemnización de índole económica (art. 4).²¹

Este tema no ha sido objeto de atención por la mayoría de los legisladores autonómicos. Sin embargo, se trae ahora a colación por el tratamiento que del mismo se ha realizado en dos comunidades, Cataluña y Baleares. En Cataluña se aprobó la Ley 11/2017, de 4 de julio, de Reparación Jurídica de las Víctimas del Franquismo. Esta ley cuenta con un artículo único en el que se declara “la nulidad de pleno derecho, originaria y sobrevenida,

conforme a la normativa de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo sancionador. Con la excepción de Cataluña, el resto de las leyes autonómicas regulan las infracciones contra la memoria histórica, clasificadas como muy graves, graves y leves, y establecen sanciones tanto pecuniarias (multas) como no pecuniarias (pérdida del derecho a obtener subvenciones y ayudas en materia de memoria).

²⁰ En una reforma de finales del 2020, el legislador autonómico valenciano refuerza esta línea, al introducir —en la nueva DA 8.^a de la ley— la previsión de que el Consejo de la Generalitat denuncie ante la Fiscalía la existencia de indicios de la comisión de crímenes contra la humanidad.

²¹ Aunque la Ley 52/2007 no declare en sentido estricto la nulidad, su DA 2.^a prevé explícitamente la compatibilidad de las previsiones de la ley con el ejercicio de las acciones y el acceso a los procedimientos judiciales establecidos en las leyes y en los acuerdos o tratados internacionales suscritos por España. Sobre las razones y limitaciones de la opción del legislador estatal, véase Escudero (2008: 209-234).

de todas las sentencias y resoluciones de las causas instruidas y de los consejos de guerra, dictadas por causas políticas en Cataluña por el régimen franquista”. En similar sentido se pronuncia el artículo 22.2 de la Ley 2/2018, de 13 de abril, de Memoria y Reconocimiento Democráticos de las Illes Balears. En la intención de ambos legisladores estaría colmar la laguna provocada por el legislador estatal al establecer un mecanismo —el de la ilegitimidad e injusticia de las citadas sentencias— que, dado que no declara estrictamente su nulidad, no garantizaría los derechos de las víctimas.

Hay que advertir que estas declaraciones legales autonómicas no producen efecto jurídico alguno, dado que el artículo 149.1.5 y 6 de la CE otorga la competencia exclusiva al Estado en materia de Administración de Justicia y legislación procesal. En el sistema constitucional español, la anulación de las sentencias solo puede producirse bien por una ley estatal que así lo declare y establezca los efectos de la nulidad, bien en el marco judicial del recurso de revisión como proceso de rescisión de sentencias firmes (Oubiña, 2014: 317). Por tanto, estas declaraciones autonómicas de nulidad responderían fundamentalmente a un plano político-simbólico (Digón, 2020: 163). Aunque muestran la voluntad política del legislador autonómico de impulsar una medida de reparación adecuada a las víctimas, como es la anulación de los juicios por ser contrarios a las mínimas exigencias del debido proceso, también pueden suponer un defectuoso enfoque legislativo.

Otra opción para impulsar la actuación de los órganos competentes —quizá más respetuosa con el marco competencial— es la seguida por la Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la Recuperación de la Memoria Democrática en el Principado de Asturias, en cuya disposición adicional 1.^a “se insta al Gobierno del Estado la adopción de las medidas de todo orden que procedan” (es decir, la tramitación de un proyecto de ley) para declarar la nulidad de tales juicios. También la ley valenciana optó por una cláusula similar. Estas cláusulas manifiestan la voluntad política de reparar a las víctimas, pero circunscribiéndose al marco fijado en los artículos 148 y 149 de la CE.

5.3 La pluralidad de fuentes en la reconstrucción del relato de lo sucedido

Las leyes autonómicas mandatan el desarrollo de políticas públicas que garanticen el derecho a la verdad en su doble vertiente, individual y colectiva. En todas ellas late el impulso por explorar las posibilidades, instrumentos y fuentes que arrojen luz sobre un pasado que todavía esconde demasiados espacios oscuros. Varios son los instrumentos y distintos los actores cuyo papel se impulsa en cada uno de ellos.

En primer término, el mandato a los poderes públicos para la elaboración de censos desagregados de víctimas. En segundo término, la especial protección del patrimonio documental. Se obliga a los poderes públicos autonómicos a adoptar medidas para proteger, catalogar y difundir documentos relativos a la memoria, es decir, aquellos que poseen interés para el conocimiento de los hechos del pasado y sus efectos sobre los derechos de las personas. Entre ellas se incluye su reconocimiento como parte del patrimonio documental de la comunidad (Andalucía, Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana, Canarias y Extremadura).

En tercer término, se garantiza el derecho de acceso a los documentos a las personas interesadas. Incluso, este derecho se extiende a los documentos que se encuentran en instituciones privadas que reciben ayudas públicas para su mantenimiento (Aragón). Asimismo, la normativa autonómica contempla que la Administración actúe para recuperar testimonios orales de interés (Aragón, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura), para investigar la desaparición y recuperar fondos documentales relativos a la represión y la dictadura (Baleares y Comunidad Valenciana), o para conseguir la transferencia del patrimonio documental del Estado a la Comunidad Autónoma (también Baleares y la Comunidad Valenciana).

En cuarto lugar, algunas leyes autonómicas han incorporado lo que en derecho internacional se conoce como “comisiones de la verdad”, es decir, mecanismos institucionales no judiciales dirigidos a reconstruir y hacer público el relato de las violaciones de derechos humanos. Son órganos —típicos de los procesos transicionales de finales del siglo xx— diseñados con vocación de independencia y con el mandato de conformar ese relato que durante tantos años permaneció ajeno a la luz pública al verse sepultado por la “verdad oficial” impuesta desde la propia dictadura.

Ante la ausencia de un mecanismo de este tipo de ámbito estatal, se han diseñado comisiones de este tenor en las leyes de Andalucía, Comunidad Valenciana, Euskadi y Navarra.²² En el caso de estas dos últimas, el relato generado por estas instituciones (Comisión de Reconocimiento y Reparación en Navarra y Comisión de Valoración de Víctimas en Euskadi) nace con el propósito de coadyuvar a los mecanismos de reparación a las víctimas. Su informe o dictamen sirve de base para que la Administración otorgue la condición de víctima y conceda por tal motivo una prestación económica a quienes sufrieron violaciones de derechos por razones políticas. Por tanto, ambas comisiones no solo se conforman como instrumentos de verdad institucional no judicial, sino también de reparación allí donde ni la Administración General del Estado ni los tribunales llegan.

No ha sido pacífica la creación de estas comisiones en Euskadi y Navarra. De hecho, ha motivado recursos de inconstitucionalidad, llevando al TC a pronunciarse hasta en tres ocasiones. En la primera, la STC 85/2018, de 19 de julio, declaró inconstitucional la Comisión de Reconocimiento y Reparación creada por la Ley Foral 16/2015 de Navarra, arguyendo que la función de investigación de los hechos que la ley otorgaba a la comisión —y de la que se derivaba tanto la atribución de la condición de víctima como el reconocimiento de indemnizaciones económicas— vulneraba la reserva de investigación que el artículo 117 de la CE atribuye en exclusiva al poder judicial. Así, la creación de una suerte de “justicia paralela” —argumentaba el TC— podría vulnerar el derecho al honor y la presunción de inocencia de los investigados y considerados “victimarios” por la comisión.

Dos son las líneas de crítica dirigidas a esta STC.²³ La primera subraya la inexistencia, en el texto constitucional, de esa reserva jurisdiccional de investigación de carácter absoluto que aduce el tribunal, al aplicar esta únicamente para el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, es decir, para la imposición de sanciones que impliquen privación de libertad (Clavero, 2019: 18). En el caso objeto de debate, la investigación de la comisión no tiene carácter penal, sino que se desarrolla a los únicos efectos de acreditar la condición de víctima para resultar beneficiario de una indemnización. A ello hay que sumar una segunda crítica, referida al silencio que para el TC merece el marco del derecho internacional y las obligaciones que este impone al Estado español —aunque sea en sede interpretativa— en materia de reparación a las víctimas.²⁴

Poco tiempo después, el TC tuvo ocasión de precisar su doctrina al resolver los recursos presentados contra la Ley vasca 5/2019, de modificación de la Ley 12/2016 de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma Vasca entre 1978 y 1999. En sus sentencias 83/2020, de 15 de julio, y 131/2020, de 22 de septiembre, el TC ha entendido que la Comisión de Valoración de Víctimas no invade competencias judiciales siempre que no investigue delitos, y sus funciones se limiten a constatar la existencia de víctimas y su eventual derecho a la reparación. El propio tribunal subraya que la ley veda expresamente que la indagación de los hechos determinantes del resarcimiento pueda llevarse a cabo por la propia comisión. En suma, el TC —en una típica sentencia interpretativa— ha avalado la constitucionalidad de estas “comisiones de la verdad” en cuanto mecanismos de reparación siempre que excluyan de su ámbito de actuación la investigación de los hechos en cuestión y se limiten a constatar la existencia de los hechos que dan lugar a la relación de causalidad necesaria para la articulación de los mecanismos compensatorios a las víctimas.²⁵ Esta limitación de origen, sin duda, va a lastrar la capacidad de estas comisiones para garantizar el derecho a la verdad.

22 La ley valenciana, además de mandar al Consejo de la Generalitat para la creación de una comisión de la verdad de ámbito autonómico, prevé que este solicite al Gobierno la creación de una comisión de la verdad de ámbito estatal, en la línea de las recomendaciones de Naciones Unidas.

23 La sentencia fue objeto de cuatro votos particulares discrepantes, por los magistrados Xiol, Narváez, Conde-Pumpido y Balaguer (a cuyo voto se adhirió el magistrado Valdés). Las críticas efectuadas por la doctrina a esta STC beben, en gran medida, de estos votos particulares.

24 Con la aprobación de la Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, el Parlamento de Navarra enmendó la tacha de inconstitucionalidad. En la nueva ley se mantiene la comisión, pero bajo los principios de colaboración institucional, garantía de los derechos de terceros y subsidiariedad del procedimiento administrativo respecto del penal. Se cumple así con la requerida ausencia de finalidad punitiva en el funcionamiento de la comisión.

25 Estas sentencias cuentan con los votos particulares discrepantes del magistrado Xiol y de la magistrada Balaguer, en los que vienen a repetir los argumentos formulados con relación a la STC 85/2018. En su opinión, el hecho de que el tribunal siga impidiendo que estas comisiones realicen una investigación real de los hechos desvirtúa completamente su capacidad de garantizar el derecho a la verdad.

Finalmente, es nota típica de la vía autonómica la institucionalización de diversos mecanismos de conocimiento del pasado a partir del reconocimiento de una pluralidad de fuentes, con dinámicas propias de actuación y aptas para generar relatos parcialmente distintos e, incluso, divergentes. Cumple el legislador autonómico con la distinción planteada con éxito en la literatura sobre memoria histórica entre verdad judicial, institucional y social (Uprimny y Saffon, 2006). Distintas fuentes, distintos relatos y distintas “verdades”. Su complementariedad evita la tentación de instaurar desde los poderes públicos una única “verdad oficial” y avanza hacia una “concepción holística” de la memoria propia de las sociedades democráticas (Ferrándiz y Hristova, 2019: 32), así como de la pluralidad de memorias democráticas.

5.4 Los lugares de memoria y la resignificación del espacio público

Las leyes autonómicas establecen el régimen de los “lugares de memoria”,²⁶ entendidos como aquellos en que se cometieron violaciones de derechos durante la guerra civil y la dictadura (por ejemplo, las fosas comunes, en Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana o Extremadura); en los que se produjeron hechos relevantes vinculados con la defensa de valores democráticos (Asturias y Comunidad Valenciana); o, también, aquellos memoriales o espacios monumentales erigidos en recuerdo y homenaje a las víctimas (Navarra). En virtud de tales leyes, estos espacios físicos adquieren la consideración de patrimonio histórico o bienes de interés cultural (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares y Extremadura), por lo que pasan a gozar de la protección de la Administración al ser instrumentos imprescindibles para entender lo sucedido en el pasado (derecho a la memoria) y resarcir simbólicamente a las víctimas (derecho a la reparación).

Las comunidades autónomas son competentes en la gestión y conservación del patrimonio cultural, documental e histórico. Encaja, pues, en su ámbito competencial la obligación legal de considerar los lugares de memoria como parte del patrimonio histórico o bien de interés cultural de la comunidad correspondiente. Esta consideración supone un régimen de protección especial e incluye políticas públicas relativas a: 1) su protección (deber de conservación por el titular de la propiedad en que se encuentre, con asistencia técnica y colaboración económica de la Administración en su mantenimiento; obligación del titular de permitir el acceso público y la inspección por la Administración; establecimiento de medidas cautelares que impidan deterioro, obra o intervención en el espacio; posibilidad de expropiación temporal por causa de interés público o utilidad social; establecimiento de un régimen sancionador en caso de incumplimiento de estos deberes); 2) su señalización (deber de inventariado; creación de un registro o catálogo de lugares de memoria); y 3) su difusión y conocimiento por la ciudadanía (establecimiento de medios de interpretación de lo allí sucedido; fomento de su promoción y visitas; incorporación en contenidos curriculares y actividades docentes).²⁷

En cuanto a la simbología que preside el espacio público, el legislador autonómico coadyuva a cumplir con el mandato del artículo 15.1 de la Ley 52/2007, según el cual las Administraciones deben adoptar las medidas oportunas para retirar del espacio público toda la simbología exaltadora de la sublevación militar, la guerra civil y la represión de la dictadura. En consonancia con esta habilitación legal, la normativa autonómica establece el procedimiento para que la Administración cumpla con dicha obligación en su ámbito competencial. Un procedimiento, similar en las distintas leyes, basado en los siguientes puntos: constitución de un comité técnico de valoración, establecimiento de un catálogo de símbolos, incoación de oficio del procedimiento para la retirada por la Administración autonómica, y retirada subsidiaria por esta en caso de que el particular en cuya propiedad se halle el símbolo se niegue a hacerlo tras habérselo requerido.

Respecto al espacio público entendido en sentido amplio, el legislador autonómico incluye otra cuestión que el estatal tampoco contempla. En las leyes de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana y Extremadura se adoptan medidas para evitar la celebración de actos públicos que supongan exaltación de la dictadura y humillación de las víctimas, contemplándose la posibilidad de retirada de subvenciones (e, incluso, sanciones) a las personas y entidades que realicen este tipo de actos. Asimismo, la

26 El concepto es de Pierre Nora, quien definió los *lugares de memoria* como espacios en los que se expresa, encarna o refugia la memoria colectiva de un país (2001: 23-43). Aunque Nora incluye en este concepto tanto espacios físicos como simbólicos (por ejemplo, minutos de silencio o conmemoraciones), en nuestro ámbito la expresión se circunscribe a los primeros.

27 Escasos son los aspectos que diferencian la regulación autonómica de los lugares de memoria. Señálense dos: la fijación por ley de las fosas comunes como lugares de memoria (Baleares, Canarias y Cataluña) y la participación de entidades locales, memorialistas y universitarias en la garantía y difusión de estos lugares (Asturias).

retirada de cualquier elemento institucional exaltador de la dictadura se extiende a la anulación de distinciones, nombramientos, títulos y honores concedidos en el pasado a personas por acciones relacionadas con la sublevación militar, la guerra civil o la represión.²⁸ En el caso de la ley foral navarra, se prevé la revisión y retirada de oficio por la Administración.

5.5 Los instrumentos de reparación moral y simbólica

En la vía autonómica cobran relevancia las medidas de reparación a las víctimas. Si bien las adoptadas por el legislador estatal han mirado más a la reparación económica, esta legislación autonómica de nueva generación pone el acento en la reparación moral. Con carácter general, el legislador autonómico mandata a sus poderes públicos a promover medidas de reparación tanto a víctimas como a asociaciones y entidades memorialistas, y extiende esta obligación a fomentar la labor que realizan las entidades locales, universidades y centros de investigación (es el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura y Navarra). Y ello porque la obligación de priorizar la investigación científica y la divulgación del pasado se entiende, además de como garantía del derecho a la verdad, como medida de reparación. Otras medidas se dirigen al establecimiento de actos oficiales de perdón y reconocimiento del daño causado, de días de conmemoración y homenaje, o a garantizar una presencia protocolaria destacada de las víctimas en eventos oficiales.

5.6 La educación como garantía de no repetición

Es el educativo el ámbito en que la normativa autonómica de memoria histórica presenta una mayor vocación de transformación y trascendencia hacia el futuro. En todas estas leyes se mandata al poder ejecutivo autonómico a incluir la memoria democrática en el currículo de las enseñanzas de primaria, secundaria y bachillerato. Esta obligación se ajusta a la competencia que los estatutos de autonomía han asumido sobre la determinación de los contenidos educativos. Las leyes autonómicas se acogen a este marco competencial para introducir instrumentos que refuerzan el mandato general de incorporar contenidos educativos relativos a lo sucedido durante el franquismo. Por ejemplo, la incorporación de estos contenidos en los planes de formación del profesorado (Aragón, Asturias, Baleares y Comunidad Valenciana); la revisión por la Administración de los textos escolares para garantizar la formación veraz, extensa y rigurosa sobre lo sucedido; y la inclusión en programas anuales de educación para la ciudadanía y derechos humanos (Navarra); así como la habilitación para la formalización de convenios con entidades locales e, incluso, con las familias de las víctimas para que estas contribuyan a la construcción del relato histórico (Aragón y Asturias). En cuanto a la enseñanza universitaria, debido a la competencia estatal en esta materia, el legislador autonómico se limita a establecer orientaciones para impulsar la inclusión de la memoria en los estudios universitarios mediante convenios con las universidades (Asturias, Baleares) y la financiación de líneas y proyectos de investigación (Canarias, Comunidad Valenciana).

6 Conclusiones

En este trabajo se argumenta la existencia de una “vía autonómica” para la recuperación de la memoria histórica y reparación de las víctimas del franquismo. Una vía que, desde las particularidades, historia y cultura memorial propia de cada comunidad, se ha ido configurando tras las limitaciones del legislador estatal y el cierre de la sede judicial, hasta el punto de ser hoy un cauce institucional adecuado para cumplir con esa doble vertiente, individual y colectiva, del derecho a la memoria del que tan lejos todavía estamos.

El ejercicio de categorización de esta vía autonómica que se realiza en estas páginas se apoya en dos argumentos. El primero es de carácter analítico: la constatación de la estructura, el contenido y la filosofía comunes que la preside. En efecto, la legislación autonómica configura un marco, tanto conceptual como legal, para que los poderes públicos autonómicos desarrollen políticas de memoria en su ámbito competencial. Quedan mandatados a ello por su legislador. Así, obligaciones sobre exhumaciones e identificación de restos humanos, censos de víctimas y “comisiones de la verdad”, fomento de la investigación plural sobre el pasado

²⁸ En caso de desarrollarse, estas medidas podrían entrar en contradicción con el artículo 62.f de la Constitución, el cual atribuye al rey la concesión de “honores y distinciones con arreglo a las leyes”.

violento, lugares de memoria, políticas educativas y medidas de reparación moral y simbólica se reiteran con bastante similitud en los textos legales reseñados.

El segundo argumento que apoya la oportunidad de esta vía autonómica es de carácter político. Situado ya de nuevo en el centro de la agenda política y parlamentaria el debate memorialista, la presión ciudadana y de las asociaciones memorialistas ha provocado un cambio de paradigma (como se muestra en el texto del citado Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática). De la ley de memoria histórica del 2007 a una futura ley de memoria democrática, del silencio a la aplicabilidad del derecho internacional, de la inacción estatal al compromiso de los poderes públicos con las víctimas, de las medidas parciales a los derechos.

En este cambio de paradigma, la vía autonómica se presenta como un instrumento político de impulso para que el legislador estatal eleve los estándares de protección de las víctimas y sus derechos. Destáquense de ella elementos —ausentes ahora de la legislación estatal— como los siguientes: la definición de víctimas del franquismo; la incorporación de los derechos a la verdad, justicia y reparación, propios del derecho internacional de los derechos humanos y asumidos por el legislador autonómico; el enfoque de género en la legislación memorial; y —quizá el más simbólico— la vinculación entre memoria y democracia, entre las políticas de recuperación del pasado y la construcción de una cultura ciudadana democrática y basada en derechos. Es, en definitiva, un momento más que oportuno para que el legislador estatal asuma la filosofía y contenidos de esta “vía autonómica” para la recuperación de la memoria. A configurarla se han dedicado las páginas de este trabajo.

7 Referencias bibliográficas

- Aguilar, Paloma. (2008). *Políticas de la memoria y memorias de la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez Junco, José. (2010). La ley de víctimas de la Guerra Civil y el franquismo. *Historia Contemporánea*, 38, 145-161.
- Capellà i Roig, Margalida. (2021). El derecho a interponer recursos y a obtener reparación de los familiares de las personas desaparecidas durante la guerra civil española. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, 104-140. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6065>.
- Clavero Salvador, Bartolomé. (2019). Libertad de investigación e impunidad de dictadura: jurisprudencia constitucional a la deriva. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 16, 9-27. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4689>.
- De Greiff, Pablo. (2008). Justice and reparations. En Pablo de Greiff (ed.), *The handbook of reparations* (p. 451-477). Oxford: Oxford University Press.
- De la Cuesta, José Luis y Odriozola, Miren. (2018). Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20, 1-38.
- Digón Martín, Raül. (2020). Lleis i cultura democràtica: la regulació de les polítiques públiques de memòria històrica a Catalunya, les Illes Balears i el País Valencià. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 148-180. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3393>.
- Escobar Roca, Guillermo. (2018). *Nuevos derechos y garantías de los derechos*. Madrid: Marcial Pons.
- Escudero Alday, Rafael. (2008). La declaración de ilegitimidad de los tribunales franquistas: una vía para la nulidad de sus sentencias. En José Antonio Martín Pallín y Rafael Escudero (eds.). *Derecho y memoria histórica* (p. 209-234). Madrid: Trotta.
- Escudero Alday, Rafael. (2016). *Memoria histórica y democracia en España. La brecha de la transición*. Ciudad de México: Fontamara.
- Ferrándiz, Francisco y Hristova, Marije. (2019). *Valoración comparada de las políticas públicas de Memoria Histórica en Euskadi (200-2018)*. Gogora: Bilbao.

- Landa Gorostiza, Jon-Mirena. (2018). Políticas de víctimas de la violencia política en España y el País Vasco: una reflexión a la luz del Holocausto. *Revista General de Derecho Penal*, 29, 1-50.
- López Guerra, Luis. (2018). El derecho a la verdad. ¿La emergencia de un nuevo derecho en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos? *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 22, 11-30. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.01>.
- Luther, Jörg. (2010). El derecho a la memoria como derecho cultural del hombre en democracia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 89, 45-76.
- Mate, Reyes. (2009). *Medianoche en la historia* (2.ª ed.). Madrid: Trotta.
- Martín Martín, Sebastián. (2019). Notas sobre el régimen jurídico de los crímenes del franquismo. En Jesús Vallejo y Sebastián Martín (coords.). *En Antidora. Homenaje a Bartolomé Clavero* (p. 625-660). Cizur Menor: Aranzadi.
- Millard, Eric. (2014). ¿Por qué un derecho a la memoria? *Revista Derecho del Estado*, 32, 145-156.
- Nora, Pierre. (2001). Entre mémoire et histoire. En Pierre Nora (ed.). *Les lieux de mémoire* (2.ª ed., p. 23-43). París: Gallimard.
- Oubiña Barbolla, Sabela. (2014). Revisión, trascendencia constitucional y memoria histórica. *Revista de Derecho Político*, 89, 299-342.
- Pérez González, Carmen. (2015). La protección de los derechos de las víctimas de la guerra civil y la dictadura franquista. En Fernando Rey (dir.). *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico* (p. 242-273). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rubio-Marín, Ruth. (2019). La reparación a las víctimas en perspectiva de género. En Antonio Iáñez-Domínguez y Antonio J. Pareja (eds.). *Mujeres y violencia en Colombia: la reparación a las víctimas del conflicto armado* (p. 160-186). Madrid: Catarata.
- Uprimny Yepes, Rodrigo y Saffon, María Paula. (2006). Verdad judicial y verdades extrajudiciales. La búsqueda de una complementariedad dinámica. *Pensamiento jurídico*, 17, 9-36.
- Vallès Muñio, Daniel. (2019). *Las reparaciones económicas por los daños derivados de la Guerra Civil española y del franquismo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Villaverde Menéndez, Ignacio. (2016). Verdad y Constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 149-201. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/redc.106.04>.
- Vinyes, Ricard. (dir.) (2018). *Diccionario de la memoria colectiva*. Barcelona: Gedisa.

8 Anexo I. Legislación autonómica de memoria histórica de nueva generación

Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, BOE, núm. 95 § 4348 (2017).

Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de Memoria Democrática de Aragón, BOE, núm. 14 § 466 (2019).

Ley 1/2019, de 1 de marzo, para la Recuperación de la Memoria Democrática en el Principado de Asturias, BOE, núm. 88 § 5480 (2019).

Ley 13/2007, de 31 de octubre, del Memorial Democrático, de Cataluña, BOE, núm. 284 § 20348 (2007).

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, de Cataluña, BOE, núm. 186 § 12855 (2009).

Ley 11/2017, de 4 de julio, de Reparación Jurídica de las Víctimas del Franquismo, de Cataluña, BOE, núm. 173 § 8526 (2017).

Ley 14/2017, de 10 de noviembre, de Memoria Democrática y para la Convivencia de la Comunitat Valenciana, BOE, núm. 311 § 15371 (2017). Modificada por la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021, BOE, núm. 34 § 1859 (2021).

Ley 1/2019, de 21 de enero, de Memoria Histórica y Democrática de Extremadura, BOE, núm. 38 § 1936 (2019).

Ley 10/2016, de 13 de junio, para la Recuperación de Personas desaparecidas durante la Guerra Civil y el Franquismo, de las Islas Baleares, BOE, núm. 157 § 6312 (2016).

Ley 2/2018, de 13 de abril, de Memoria y Reconocimiento Democráticos de las Illes Balears, BOE, núm. 117 § 6405 (2018).

Ley 5/2018, de 14 de diciembre, de memoria histórica de Canarias y de reconocimiento y reparación moral de las víctimas canarias de la guerra civil y la dictadura franquista, BOE, núm. 22 § 858 (2019).

Ley Foral 33/2013, de 26 de noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936, BOE, núm. 304 § 13351 (2013). Modificada por la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+, BOE, núm. 173 § 8527 (2017); Ley Foral 11/2017, de 3 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 33/2013, BOE, núm. 189 § 9490 (2017); Ley Foral 16/2018, de 27 de junio, por la que se modifica la Ley Foral 33/2013, BOE, núm. 181 § 10583 (2018); y Ley Foral 29/2018, de 26 de diciembre, de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra, BOE, núm. 20 § 751 (2019).

Ley Foral 29/2018, de 26 de diciembre, de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra, BOE, núm. 20 § 751 (2019).

Ley Foral 16/2019, de 26 de marzo, de reconocimiento y reparación de las víctimas por actos de motivación política provocados por grupos de extrema derecha o funcionarios públicos, BOE, núm. 91 § 5738 (2019).

Ley 4/2014, de 27 de noviembre, de Creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos, de Euskadi, BOE, núm. 306 § 13185 (2019). Modificada por la Ley 1/2017, de 16 de febrero, de modificación de la Ley 4/2014, BOE, núm. 57 § 2464 (2017).

Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999, BOE, núm. 219 § 8345 (2016). Modificada por la Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, BOE 106 § 6567 (2019).

9 Anexo II. Principios, derechos y políticas de la legislación autonómica

CCAA	PRINCIPIOS														
	MARCO DE DERECHO INTERNACIONAL					ENFOQUE DE GÉNERO					MARCO CONCEPTUAL		ÁMBITO TEMPORAL		
	Aplicabilidad al caso español	Crímenes del franquismo como de lesa humanidad	Referencia a la justicia transicional	Informes de organismos internacionales	Estatuto de la víctima	Lenguaje inclusivo	Principio general	Incorporación transversal	Reconocimiento expreso	Medidas específicas	Memoria histórica	Memoria democrática	Aprobación de la Constitución	Entrada en vigor del Estatuto de Autonomía	Formación del primer Gobierno democrático
ANDALUCÍA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X	
ARAGÓN	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X			
ASTURIAS	X	X	X	X	X			X	X		X	X			
CANARIAS											X	X			
CATALUÑA	X		X	X		X		X	X		X				X
COMUNIDAD VALENCIANA	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		X		
EXTREMADURA	X	X	X	X	X	X	X				X	X	X		
ISLAS BALEARES	X	X	X	X	X	X		X	X		X		X		
NAVARRA	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X		
PAÍS VASCO	X		X		X	X		X			X	X	X		

CCAA	DERECHOS							
	VERDAD		JUSTICIA		REPARACIÓN		MEMORIA	
	Obtener información por parte de las víctimas	Conocer lo sucedido por parte de la ciudadanía	Informar sobre los recursos judiciales disponibles	Facilitar asistencia y apoyo	Medidas prestacionales de carácter económico	Medidas de reparación moral y simbólica	Titularidad Individual	Titularidad colectiva
ANDALUCÍA	X	X		X	X	X		
ARAGÓN	X	X	X	X	X	X	X	
ASTURIAS	X	X	X		X	X		
CANARIAS								
CATALUÑA	X	X	X	X		X		X
COMUNIDAD VALENCIANA	X	X	X	X	X	X	X	
EXTREMADURA	X	X	X	X	X	X		
ISLAS BALEARES	X	X		X		X	X	
NAVARRA	X		X	X	X	X	X	
PAÍS VASCO	X	X	X	X	X	X	X	

CCAA	POLÍTICAS																					
	EXHUMACIONES					NULIDAD DE SENTENCIAS FRANQUISTAS		BÚSQUEDA DE LA VERDAD			ESPACIO PÚBLICO					MEDIDAS EDUCATIVAS			MOVIMIENTO MEMORALISTA			
	Obligación de la Administración autonómica	Mapa de fosas	Banco de datos de ADN	Convenios con entidades e instituciones	Acciones frente a la Administración de Justicia y tribunales	Declaración legal de nulidad	Instar la actuación del Gobierno	Patrimonio documental y acceso a archivos	Comisión de la Verdad	Censo de víctimas	Lugares de memoria	Retirada de simbología franquista	Evitación de actos de exaltación franquismo	Anulación de nombramientos y distinciones	Actos públicos de homenaje a víctimas	Inclusión en currículum de enseñanzas obligatorias	Planes de formación del profesorado	Colaboración con universidades	Reconocimiento expreso de su labor	Fomento de su actividad	Titulares de intereses legítimos colectivos de las víctimas	
ANDALUCÍA	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
ARAGÓN	X	X	X	X	X			X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
ASTURIAS	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		
CANARIAS	X	X	X		X			X		X	X	X	X	X	X	X		X		X		
CATALUÑA	X	X	X	X	X	X		X		X	X				X	X		X		X		
COMUNIDAD VALENCIANA	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
EXTREMADURA	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
ISLAS BALEARES	X	X		X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
NAVARRA	X	X	X	X			X		X	X	X	X		X	X	X		X	X			
PAÍS VASCO	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X			X	X		X	X			