

JUAN ANDRÉS BLANCO
(Coord.)

MEMORIA HISTÓRICA
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA
EN LA ESPAÑA ACTUAL



AQUILAFUENTE
A



Ediciones Universidad
Salamanca

JUAN ANDRÉS BLANCO (Coord.)

MEMORIA HISTÓRICA
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA
EN LA ESPAÑA ACTUAL



Ediciones Universidad
Salamanca

AQUILAFUENTE, 377

© Ediciones Universidad de Salamanca
y los autores

Motivo de cubierta: Oropesa, mujeres antes de su ejecución «L'Illustration» (Paris)
Deuxième Album, September-December 1936, N° Janvier 1937.

Fundación Pablo Iglesias (Madrid)

1ª edición: febrero, 2025

ISBN: 978-84-1091-065-2 (PDF)

ISBN: 978-84-1091-066-9 (POD)

DOI: <https://doi.org/10.14201/0AQ0377>

Ediciones Universidad de Salamanca
Plaza San Benito s/n
E-37002 Salamanca (España)
<http://www.eusal.es>
eusal@usal.es

Hecho en UE-Made in EU

Maquetación y realización:

Cícero, S.L.U.

Tel.: +34 923 12 32 26

37007 Salamanca (España)

Impresión y encuadernación:

Nueva Graficesa S.L.

Teléfono: 923 26 01 11

Salamanca (España)



Usted es libre de: Compartir - copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato
Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

 Reconocimiento - Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

 NoComercial - No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

 SinObraDerivada - Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE
Unión de Editoriales Universitarias Españolas www.une.es

Obra sometida a proceso de evaluación mediante sistema de doble ciego



Catalogación de editor en ONIX accesible en <https://www.dilve.es/>

Índice

Introducción. La importancia y dificultades, también políticas, en el conocimiento de la Memoria Histórica JUAN ANDRÉS BLANCO	11
--	----

MEMORIA HISTÓRICA EN EL MARCO INTERNACIONAL

Entre el olvido y el recuerdo: la memoria del régimen nazi y el Holocausto en Alemania CARLOS COLLADO SEIDEL	25
El antifascismo italiano, de la hegemonía a la crisis PAOLA LO CASCIO	51
Memorias de Francia JEAN-MARC DELAUNAY	71
¿Quién dijo que todo está perdido? Memoria y Justicia transicional en América Latina MARISA GONZÁLEZ DE OLEAGA Y ELENA MARTÍNEZ BARAHONA.....	83

LA MEMORIA HISTÓRICA EN ESPAÑA

Memoria de la represión de la guerra civil y el franquismo ALBERTO REIG TAPIA	109
La batalla por la memoria y la revisión de la Guerra Civil española JULIO PRADA.....	125
Por qué la Memoria Democrática en España y la investigación histórica son indispensables e irrenunciables ÁNGEL VIÑAS	143

EL RELATO SOBRE LA MEMORIA HISTÓRICA EN ESPAÑA

Memoria democrática. Conocimiento, didáctica y generación de memorias FERNANDO HERNÁNDEZ SÁNCHEZ Y ÁNGEL LUIS LÓPEZ VILLAVERDE.....	157
Creando memoria LIRA FÉLIX BAZ.....	181

LAS INSTITUCIONES ANTE LA MEMORIA HISTÓRICA Y LA MEMORIA DEMOCRÁTICA

La memoria democrática: un pasado en guerra y exilio, una necesidad en el presente IGNACIO FERNÁNDEZ DE MATA	187
Las administraciones ante la memoria histórica y democrática. Evolución de la normativa autonómica ENRIQUE BERZAL DE LA ROSA	207

LA UNIVERSIDAD Y LA MEMORIA HISTÓRICA

Julio Aróstegui ante la historia del siglo xx y sus memorias: La Cátedra Me- moria Histórica de la Universidad Complutense (2004-2013) ANA MARTÍNEZ RUS	233
Profesores en el exilio republicano vinculados a la Universidad de Salamanca SEVERIANO DELGADO CRUZ.....	247

FUENTES Y ARCHIVOS

El acceso a los fondos de los archivos en la nueva Ley de Memoria Democrá- tica SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS	255
De la Ley de Memoria Histórica a la Ley de Memoria Democrática: nuevas fuentes arqueológicas y forenses FRANCISCO ETXEBERRIA.....	277
El mapa de fosas comunes de Castilla y León: desarrollo metodológico y balance de un proyecto interdisciplinario JUAN MONTERO.....	293

La Universidad de Salamanca y la preservación de la memoria histórica en América Latina: la digitalización de las imágenes del Juicio a las Juntas militares de la dictadura argentina (1985) MIGUEL ÁNGEL JARAMILLO GUERREIRA Y GUILLERMO MIRA DELLI-ZOTTI ..	339
Córdoba con memoria. Exilio y deportación de cordobeses a campos de concentración nazis ASOCIACIÓN TRIÁNGULO AZUL STOLPERSTEINE DE CÓRDOBA	347
La incidencia de Falange en el proceso de Transición en España y su influencia en políticas de memoria ANTONIO CASTILLA MARTÍN.....	357
La represión de la Guardia Civil al movimiento guerrillero en la provincia de Cáceres FRANCISCO JAVIER RUIZ CANO.....	373
La memoria democrática de las mujeres en España. Una reparación tardía, pero necesaria BEATRIZ GARCÍA PRIETO.....	381
En búsqueda de la verdad, justicia y reparación: una comparación regional de las asociaciones de la memoria histórica y democrática L. A. VICENTE MARTÍN Y F. SÁNCHEZ FERRERO.....	395
«Libros con memoria» LUIS VIVAS RAMOS	405
De «lecciones de nuestros abuelos» a «lecciones robadas» LUIS VIVAS RAMOS	407
Lugares de memoria: itinerarios de guerra como recurso didáctico para la formación en memoria democrática ALBA NÜEDA LOZANO	415
Las manifestaciones culturales en la construcción de una memoria democrática: una propuesta tipológica EDUARDO BARRETO MARTÍN.....	429
Técnicas de restauración y Ley de Memoria Histórica MIGUEL GARCÍA GARCÍA, MARÍA ANGÉLICA GONZÁLEZ ARRIETA, SARA RODRÍGUEZ GONZÁLEZ Y PAULA JOARISTI ALONSO.....	439
La copla de Carnaval como fuente historiográfica: La Segunda República (1932-1936) SANTIAGO MORENO TELLO.....	447

LAS ADMINISTRACIONES ANTE LA MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRÁTICA. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA

ENRIQUE BERZAL DE LA ROSA
Universidad de Valladolid

INTRODUCCIÓN

CON LAS SIGUIENTES LÍNEAS no pretendemos realizar un estudio detallado de la normativa autonómica sobre la memoria histórica y democrática. De ello ya se han encargado, y se siguen encargando, expertos en la materia con mucha más capacidad y conocimiento. Nuestra pretensión es menos ambiciosa, pero es posible que resulte esclarecedora para quienes nos dedicamos a la historia. Se trata de analizar la evolución de las políticas públicas de memoria en el ámbito autonómico tomando en consideración los diferentes factores que han incidido en el proceso. Demostraremos que se trata de un fenómeno histórico surgido a instancias de la sociedad civil, protagonizado por la llamada «generación de los nietos», cuya presión tuvo su reflejo en la normativa autonómica en poco tiempo, influyó en la promulgación de la Ley estatal de 2007 y, una vez aprobada ésta, contribuyó a mejorarla y superarla conforme los principios de la legalidad internacional.

Este último punto, el de la superación de las limitaciones de la Ley de 2007, experimentó un nuevo avance a raíz de la conformación de gobiernos de progreso resultantes de las elecciones autonómicas de 2015, propiciando la aprobación de numerosas leyes integrales autonómicas de nueva generación que influyeron, sin duda, en los trabajos del gobierno de la nación para llegar a la Ley estatal de Memoria Democrática de 2022. Un proceso esperanzador para los colectivos memorialistas que, sin embargo, el resultado de los comicios autonómicos de mayo de 2023, con la entrada de VOX en algunos gobiernos en coalición con el PP, ha puesto en peligro.

LAS IMPLICACIONES DEL MOVIMIENTO MEMORIALISTA

El movimiento memorialista, es decir, la creación de asociaciones dirigidas a llevar a cabo políticas de reparación de las víctimas de regímenes totalitarios, es un fenómeno creado de abajo arriba, impulsado por la sociedad civil en su reivindicación de la memoria de las víctimas¹. Pero es, además, un movimiento que no ha tardado en implicar a los poderes públicos. Estos, en efecto, se han visto obligados a adoptar decisiones de tipo legal, casi siempre empujados por las reivindicaciones y la presión ejercida por dichas asociaciones a todos los niveles (local, autonómico y nacional).

Es así como memoria, historia y política se ven impelidas a responder a inquietudes del presente, movidas por las demandas de resolución de situaciones traumáticas heredadas que implican, a su vez, a tres actores diferentes: al historiador, que trata de recuperar, de manera científica, el pasado; a los partidarios de la «memoria», que se centran en reivindicar los derechos de las víctimas; y, por supuesto, a los gobernantes, que deciden las medidas de reparación y justicia y de política conmemorativa que deben adoptarse.

Numerosos estudios sobre el tema destacan cómo la larga sombra de la Guerra Civil y de la represión ejercida por el bando sublevado contra la legalidad republicana, silenciada durante la dictadura franquista y no esgrimida como arma arrojadiza durante la Transición democrática, ha emergido con fuerza a finales del siglo xx de la mano de la llamada generación de los nietos de las víctimas y de los testigos. El término «memoria histórica» hace referencia, por tanto, no a la historia profesional o científica, sino a la exigencia de esclarecimiento de hechos, a la justicia penal, a las medidas de reparación o compensación para víctimas de abusos o crímenes colectivos. Se trata, en suma, de una demanda de tipo ético y político que

¹ La bibliografía a este respecto es abundante. Hemos utilizado: AGUILAR FERNÁNDEZ, Pilar. *Memoria y olvido de la Guerra Civil española*. Madrid: Alianza Editorial, 1996. AGUILAR FERNÁNDEZ, Pilar. *Políticas de la memoria y memorias de la política*. Madrid: Alianza Editorial, 1998; ÁLVAREZ JUNCO, José. *Qué hacer con un pasado sucio*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2022; CUESTA BUSTILLO, Josefina. *La odisea de la memoria. Historia de la memoria en España. Siglo xx*. Madrid: Alianza Editorial, 2008; CHAVES PALACIOS, Julián. «Consecuencias del Franquismo en la España democrática: legislación, exhumaciones de fosas y memoria». *Historia Contemporánea*, 2019, 60, pp. 509-538; GARCÍA COLMENARES, Pablo. *La memoria histórica en España. Del movimiento memorialista a la conciencia histórica*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2021; GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo. *Memoria e Historia. Vademécum de conceptos y debates fundamentales*. Madrid: La Catarata, 2013; MARTÍNEZ LÓPEZ, Fernando. «Las políticas de memoria en España: del Franquismo a la nueva ley de Memoria Democrática». En GONZÁLEZ MADRID, Damián y ORTIZ HERAS, Manuel. *Violencia franquista y gestión del pasado traumático*. Madrid: Sílex, 2021, pp. 241-260; SEVILLANO CALERO, FRANCISCO. «La construcción de la memoria y el olvido en la España democrática». *Ayer*, 2003, 52, pp. 297-320.

toma como referencia, desde luego, los acontecimientos traumáticos del pasado que vienen estudiando los historiadores profesionales.

Así entendido, el movimiento creado en torno a la llamada «memoria histórica» es muy diferente a la historia profesional o a la memoria como facultad individual y social, pues se centra en las exigencias de justicia o reparación de agravios históricos a partir de pasados traumáticos que dejaron víctimas en las cunetas, si bien es cierto que para ello es necesario, previamente, esclarecer esos hechos traumáticos a los que se refiere. Por eso el término «memoria histórica» está ligado más bien a «justicia transicional», un concepto de la rama del Derecho que abarca la exigencia de responsabilidades a los perpetradores de abusos (justicia penal), el esclarecimiento de los hechos traumáticos, la reparación a las víctimas, y la eliminación del espacio público de todos los símbolos o monumentos que exalten las violencias e injusticias pasadas y a sus perpetradores.

Así considerada, la justicia transicional cumpliría una serie de objetivos concretos, tales como aprender de la experiencia de pasados traumáticos para no volver a repetirlos, saldar una deuda moral con las víctimas, conocer la verdad, y reforzar la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes e instituciones, incluso de los propios ciudadanos entre sí².

El movimiento memorialista, especialmente relevante en España desde la exhumación de restos de represaliados en la localidad de Priaranza del Bierzo, en el año 2000³, canaliza las demandas de familiares de víctimas de la represión franquista que consideran que no han sido reparados sus derechos porque aún tienen familiares por enterrar o por rescatar de la desaparición, porque durante la Transición no se emprendió una política de purga de los responsables de delitos contra los derechos humanos (ejército, policía y aparato judicial), y porque no se ha considerado a las víctimas un referente en la lucha por los valores democráticos⁴.

² Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff: Misión a España*, 22 Julio 2014, A/HRC/27/56/Add.1, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/543fc3914.html>; GIL BLASCO, Marta. «Justicia transicional: conceptos clave y aspectos normativos». *Res pública. Revista de Historia de las Ideas Políticas*, 2018, Vol. 21, nº 1, pp. 123-136.

³ En el año 2000, Santiago Macías y Emilio Silva constituyeron la Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica, cuyo hito fundacional fue la exhumación en Priaranza, localidad del Bierzo, de los restos de trece republicanos entre los que se encontraba el abuelo del propio Emilio Silva. GÁLVEZ BIESCA, Sergio. «El proceso de la recuperación de la “memoria histórica” en España: Una aproximación a los movimientos sociales por la memoria». *International Journal of Iberian Studies*, 2006, Vol. 19 nº 1, pp. 25-51; JEREZ, Ariel y SILVA, Emilio (Eds.). *Políticas de Memoria y Construcción de Ciudadanía*. Madrid: Postmetropolis, 2015.

⁴ SÁNCHEZ-MORENO, Manuel. «Las políticas de memoria democrática en España: entre la impunidad y las obligaciones internacionales». *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2020, Vol. 7 nº 1, pp. 41-52.

De esta forma, además de una clara reclamación del deber de memoria, se produce una «batalla de memorias» entre esa generación que reclama la reparación de una memoria negada, y los colectivos que reivindican el olvido como la mejor manera de consolidar el espíritu de consenso de la Transición. Y es que la aprobación, en 2007⁵, de la llamada Ley de Memoria Histórica por parte del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero alentó un debate público muy intenso, que también tuvo su reflejo entre los historiadores.

En efecto, entre los colectivos memorialistas se divulgó con fuerza, y con notable éxito, la interpretación de que el proceso de Transición y sus máximos protagonistas, por medio de una suerte de pacto de silencio, fomentaron interesadamente la desmemoria y el olvido de las víctimas republicanas en su relato sobre la historia contemporánea de España, con objeto de consolidar una democracia de baja intensidad que permitiera la continuidad política de las elites franquistas. Para el movimiento asociativo dedicado a la recuperación de la memoria histórica, la Ley de Amnistía de 1977 habría equiparado injustamente los delitos políticos de la oposición antifranquista y los crímenes de la dictadura, por lo que pronto se convirtió en una suerte de Ley de punto final que impidió exigir responsabilidades penales a los responsables de los crímenes franquistas. La principal consecuencia de todo ello habría sido que la memoria republicana y antifranquista quedó fuera de la memoria colectiva y nunca fue reivindicada desde los poderes públicos como uno de los pilares de la democracia.

De esta interpretación se hicieron eco algunos historiadores muy identificados con dichos movimientos memorialistas⁶, mientras otros les respondían indicando que la voluntad de echar al olvido las responsabilidades de la represión ejercida durante la Guerra Civil y la inmediata postguerra obedeció a un consenso tácito para favorecer la reconciliación democrática, pero en modo alguno implantó una desmemoria colectiva a mayor gloria de la elite franquista, puesto que la Transición conllevó, de facto, una ruptura política con el régimen anterior⁷. Esta batalla de

⁵ Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura: BOE nº 310, de 27 de diciembre 2007.

⁶ «Los hagiógrafos de la Transición son los que abogaron por el olvido, por la suspensión de la memoria, y los críticos con el proceso de transición, precisamente por pensar que se hizo de espaldas al pasado, son los que lucharon por la memoria»: ESPINOSA MESTRE, FRANCISCO. *Contra el olvido. Historia y memoria de la Guerra Civil*. Barcelona: Crítica, 2006. También, GALLEGO, Ferran. *El mito de la transición. La crisis del franquismo y los orígenes de la democracia (1973-1975)*. Barcelona: Crítica, 2008.

⁷ De la intensidad de los debates sobre la memoria histórica, que no tenemos espacio para reproducir, da cuenta el dossier dirigido por Sergio GÁLVEZ en *Hispana Nova, Generaciones y memoria de la represión franquista: un balance de los movimientos por la memoria*, 2007, 7, y las respuestas de

memorias se acrecentó y subió de tono como consecuencia del impacto de la crisis económica de 2008-2012, cuando factores como la política de recortes sociales alentada desde instancias europeas, episodios de corrupción de gran magnitud que afectaron a los dos partidos políticos mayoritarios, el cuestionamiento de la institución monárquica a raíz de acontecimientos polémicos que afectaron al entorno familiar del rey emérito, la expansión del movimiento de los «indignados» y la irrupción de nuevas formaciones políticas que se presentaban como interlocutores de estos últimos potenciaron, en ámbitos periodísticos más que académicos, el consabido relato del fracaso de la Transición y su interpretación como mera operación política controlada por las elites franquistas.

PRIMERAS POLÍTICAS DE REPARACIÓN

Pese a la impugnación de la Transición que realizan los movimientos memorialistas, durante dicha etapa histórica y en los gobiernos posteriores se llevaron a cabo algunas políticas públicas de memoria y reparación. Es cierto que hasta 2007, con la aprobación de la Ley de Memoria Histórica del gobierno de Rodríguez Zapatero, no se aprobó una política integral con su consiguiente reflejo legal, pero anteriormente, tanto los gobiernos de la Unión de Centro Democrático (UCD), presididos por Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo, (1977-82) como los de Felipe González (1982-1996), llevaron a cabo algunas actuaciones no sistematizadas para restañar la memoria de las víctimas⁸.

Es cierto que nunca se exigieron responsabilidades a miembros de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales sobre las funciones represivas ejercidas por sus

Santos Juliá a lo publicado en el mismo por Francisco Espinosa: ESPINOSA, Francisco. «De saturaciones y olvidos. Reflexiones en torno a un pasado que no puede pasar» y JULIÁ, Santos. «De nuestras memorias y nuestras miserias». Santos Juliá ha escrito mucho sobre el tema: JULIÁ, Santos. «Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición». *Claves de Razón Práctica*, 2003, 129, pp. 14-24, JULIÁ, Santos. (dir). *Memoria de la guerra y del franquismo*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias-Taurus, 2006, y JULIÁ, Santos. *Hoy no es ayer*. Barcelona: RBA, 2010, entre muchos otros títulos. Ver también el dossier «La memoria como conflicto. Memoria e historia de la Guerra Civil y del Franquismo», en *Entelequia. Revista interdisciplinar*, 2008, 7. Un resumen de las diferentes posiciones en PAGÈS, Pelai. «Historia y memoria histórica: un análisis para el debate». *Ágora*, 2015, vol. 2, 4, pp. 127-148. Un apunte sobre la interpretación de la desmemoria y el supuesto fracaso de la Transición en SOTO CARMONA, Álvaro. «Ni modélica ni fracasada: la Transición a la democracia en España». *Índice Histórico Español*, 2012, 125, pp. 117-156.

⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ, Fernando. «Las políticas de memoria en España. Del Franquismo a la nueva Ley de Memoria Democrática». En GONZÁLEZ MADRID, Damián y ORTIZ HERAS, Manuel (Eds.). *Violencia franquista y gestión del pasado traumático*. Madrid: Sílex, 2021, pp. 241-261; también en ÁLVAREZ JUNCO, José. *Qué hacer con un pasado sucio*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2022.

componentes durante la dictadura franquista, ni tampoco a quienes habían integrado el aparato represor del régimen dictatorial en el terreno judicial, lo cual retrasó bastante la democratización plena de dichas instituciones, pero también es cierto que ya desde los primeros gobiernos de la Transición se llevaron a cabo algunas medidas que a continuación detallaremos.

En primer lugar, se efectuó la anulación de algunas sanciones políticas decretadas durante la dictadura, si bien es cierto que no hubo una anulación general de los juicios ni de las sentencias franquistas siempre que, por su lejanía en el tiempo, sus efectos jurídicos se hallasen agotados. También se llevó a cabo la restitución en sus puestos de trabajo públicos a represaliados, los combatientes vieron acreditados sus empleos militares, los miembros del Ejército republicano vieron reconocidos sus derechos en toda su plenitud, y quienes sufrieron más de tres años de cárcel obtuvieron indemnización por ello y la consideración de cotizado a la Seguridad Social.

También se aprobaron reparaciones económicas a combatientes republicanos, familiares de represaliados y víctimas mediante sucesivas leyes a partir de 1978, de modo que hasta el año 2000, según datos aportados por Fernando Martínez López, se asignaron 21,7 millones de euros en materia de reparaciones a 608.402 beneficiarios, y se devolvió el patrimonio incautado a partidos y sindicatos. Junto a algún tipo de homenaje a republicanos muertos y a exiliados, los sucesivos gobiernos democráticos eliminaron festejos, símbolos y conmemoraciones franquistas como el Desfile de la Victoria, que fue sustituido por el Día de las Fuerzas Armadas, o el escudo con el águila franquista de la bandera nacional, sustituido en octubre de 1981 por otro monárquico. También se restituyó el histórico 1º de mayo del movimiento obrero como fiesta nacional del trabajo. Más lenta, sin embargo, ha sido la eliminación de símbolos franquistas como el nombre de calles, efigies y estatuas de Franco y de otros protagonistas de la sublevación militar del 18 de julio de 1936. Por poner un ejemplo, hasta marzo de 1991 no se prohibió la efigie de Franco en los despachos militares.

Eso sí, junto a algunas actuaciones espontáneas o no oficiales emprendidas por familiares de las víctimas en provincias como Extremadura, Navarra, La Rioja, Andalucía y Castilla y León, en algunos Ayuntamientos democráticos elegidos en 1979, las autoridades locales contribuyeron a estas políticas de memoria mediante actuaciones como la eliminación del callejero de los nombres que evocasen a figuras relevantes del bando sublevado el 18 de julio de 1936, y el apoyo a homenajes y exhumaciones de cadáveres de represaliados efectuadas por miembros de la sociedad civil, sobre todo por los familiares, de manera voluntaria y sin metodología científica.

El auge del movimiento memorialista a partir del año 2000 y la realización de las primeras exhumaciones de fosas comunes de manera científica, animadas por un amplio colectivo social, hicieron que la memoria de las víctimas de la represión

franquista tuviera cada vez mayor presencia mediática e institucional⁹. Así se explica, por ejemplo, la votación parlamentaria de noviembre de 2002, durante el último gobierno de José María Aznar, que condenó los «regímenes totalitarios» y aprobó el «reconocimiento moral de todos los hombres y mujeres que fueron víctimas de la guerra civil española, así como cuantos padecieron más tarde la represión de la dictadura franquista» (Álvarez Junco: 2022, p. 201). También, otros debates parlamentarios como el del reconocimiento de los maquis (27 de febrero y 16 de mayo de 2001), la restitución moral de los fusilados (21 de junio de 2001) o la reparación moral y económica de presos y represaliados (19 de febrero de 2002), que fueron rechazados por el PP.

ACTUACIONES PIONERAS A NIVEL AUTONÓMICO

En definitiva, a partir de finales de los 90, factores como la presión de las asociaciones memorialistas y los avances en materia de Justicia Internacional (desde 2003, el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas comenzó a solicitar informes) incentivaron más si cabe los trabajos sobre memoria histórica y democrática y condicionaron la agenda política a nivel autonómico, antes incluso de la aprobación de la Ley de Memoria Histórica de 2007¹⁰.

Por su papel pionero destacaron, en efecto, las Comunidades Autónomas de Andalucía, País Vasco y Cataluña, la primera gobernada por el Partido Socialista, la segunda por el Partido Nacionalista Vasco en coalición con Eusko Alkartasuna, y la Generalitat con un gobierno tripartito desde 2003 formado por el Partido de los Socialistas de Cataluña, Esquerra Republicana de Cataluña e Iniciativa por Cataluña-Los Verdes. Sus primeras medidas –vía Decreto– consistían, fundamentalmente, en la implementación de ayudas para la identificación de las víctimas y realización de exhumaciones; el reconocimiento y la reparación moral de las víctimas; el establecimiento de lugares de memoria y/o levantamiento de monumentos conmemorativos¹¹; la creación de bases de datos como la modélica «Todos los

⁹ SOLER PARICIO, Pere. «La memoria histórica de la Guerra Civil, la dictadura franquista, y la Transición, en España. Síntesis histórica e iniciativas legislativas recientes». *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 2019, 23: La memoria histórica de la Guerra Civil, la dictadura franquista, y la Transición, en España. Síntesis histórica e iniciativas legislativas recientes (openedition.org)

¹⁰ CUESTA, José Luis de la y ODRIOZOLA, Miren. «Marco normativo de la memoria histórica en España: legislación estatal y autonómica». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 2018. 20-08.

¹¹ Decreto 334/2003, de 2 de diciembre, para la coordinación de actuaciones en torno a la recuperación de la memoria histórica y el reconocimiento institucional y social de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil Española y la Posguerra (BOJA nº 236 de 09/12/2003); decreto 521/2004, de 9 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el reconoci-

nombres», de Andalucía, que desde 2003 cuenta con apoyo de la Comunidad Autónoma; y el establecimiento de indemnizaciones y compensaciones a víctimas de la represión franquista (presos y represaliados políticos), especialmente en Andalucía¹² y País Vasco¹³, extendidas en este último caso a quienes penaron en Batallones Disciplinarios de Trabajadores¹⁴.

Mayor importancia tuvo, desde luego, la Ley del Memorial Democrático de Cataluña¹⁵, aprobada en octubre de 2007 e impulsada desde 2003-2004 por el gobierno tripartito de la Generalitat formado por PSC, ERC e ICV. Se aprobó en el Parlamento catalán con los votos favorables de dicho tripartito, la abstención de CIU y el voto en contra de PP y Ciudadanos. La Ley establecía, como norma general, la promoción de políticas públicas de recuperación de la memoria histórica de Catalunya entre 1931 y 1980, y era, además, la primera normativa catalana que incluía una condena explícita de la dictadura franquista. Entre sus medidas más destacadas figuraba la creación del Memorial Democrático, un centro estable con personal para todas las actividades a realizar en sentido memorialista y velar por el cumplimiento de la norma, así como la creación de «un fondo informativo integra-

miento de las víctimas de la Guerra Civil y del Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA nº 221 de 12/11/2004).

¹² Decreto 1/2001, de 9 de enero, por el que se establecen indemnizaciones a ex-presos y represaliados políticos que sufrieron privación de libertad por más de tres años y se acuerda abrir convocatoria pública para aquellos otros que sufrieron privación de libertad por menos de tres años, ambos como consecuencia de los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (BOJA nº 11 de 27/01/2001); y Decreto 35/2006, de 21 de febrero, por el que se establece el procedimiento de concesión de indemnización de cuantía única a las personas ex presas y represaliadas políticamente que sufrieron privación de libertad como consecuencia de los supuestos previstos en la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía y que no se acogieron a las indemnizaciones reguladas en los Decretos 1/2001, de 9 de enero, y 333/2003, de 2 de diciembre (BOJA nº 50 de 15/03/2006). Además, en 2004 se había creado la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y el Franquismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía: Decreto 521/2004, de 9 de noviembre.

¹³ Decreto 280/2002, de 19 de noviembre, sobre compensación a quienes sufrieron privación de libertad por supuestos objeto de la Ley de Amnistía (BOPV nº 229 de 29/11/2002). En ese año de 2002 se creó una Comisión Interdepartamental para investigar y localizar las fosas de personas desaparecidas durante la Guerra Civil, lo que permitió establecer un importante programa de colaboración con la Sociedad de Ciencias Aranzadi.

¹⁴ 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, de 19 de noviembre, sobre compensación a quienes sufrieron privación de libertad por supuestos objeto de la Ley de Amnistía, salvo las modificaciones de procedimiento previstas en la presente norma (BOPV nº 34 de 17/02/2006).

¹⁵ Ley 13/2007 de 31 de octubre del Memorial Democrático (BOE nº 284 de 27/11/2007).

do por un servicio de información documental, un portal informático, un banco de datos audiovisuales y bases de datos». Ya su exposición de motivos señalaba la pertinencia de la Ley, en orden a restañar las heridas aún vigentes y avanzar en la reconciliación, profundizando con ello las políticas de concordia de la Transición, pero denunciando, al mismo tiempo, la promoción del olvido¹⁶.

Impulsado por la Dirección General de la Memoria Democrática, entre la actividades pioneras de Memorial Democratic destacaron la realización de conmemoraciones históricas, la organización de congresos y exposiciones, la elaboración de un mapa interactivo sobre Espacios de Memoria de Cataluña, la promoción de numerosas actividades de memoria en toda la Comunidad, y la edición de libros y material didáctico dirigido a profesores de enseñanza secundaria, primando el periodo histórico de la Guerra Civil y la inmediata postguerra, aunque sin faltar un sesgo claramente identitario¹⁷.

EL IMPACTO DE LA LEY 52/ 2007 A NIVEL AUTONÓMICO

En pocos años, algunas Comunidades Autónomas acometieron medidas para desarrollar la conocida como Ley de Memoria Histórica impulsada por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, aprobada en diciembre de 2007. De esta forma, se publicaron normas y se acometieron actuaciones en colaboración con la Administración para localizar, identificar y exhumar víctimas. Pero no era suficiente: muy pronto, la presión de las asociaciones memorialistas y de las entidades internacionales (Naciones Unidas), que consideraban insuficiente dicha Ley para restaurar plenamente la dignidad de las víctimas, se sumó a un marco político en el que, si bien a nivel nacional el nuevo gobierno del Partido Popular paralizaba todas las

¹⁶ «La presente Ley quiere contribuir a cerrar heridas todavía abiertas en los españoles y a dar satisfacción a los ciudadanos que sufrieron, directamente o en la persona de sus familiares, las consecuencias de la tragedia de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura. Quiere contribuir a ello desde el pleno convencimiento de que, profundizando de este modo en el espíritu del reencuentro y de la concordia de la Transición, no son sólo esos ciudadanos los que resultan reconocidos y honrados sino también la Democracia española en su conjunto. No es tarea del legislador implantar una determinada memoria colectiva. Pero sí es deber del legislador, y cometido de la ley, reparar a las víctimas, consagrar y proteger, con el máximo vigor normativo, el derecho a la memoria personal y familiar como expresión de plena ciudadanía democrática, fomentar los valores constitucionales y promover el conocimiento y la reflexión sobre nuestro pasado, para evitar que se repitan situaciones de intolerancia y violación de derechos humanos como las entonces vividas»

¹⁷ LLOMBART HUESCA, María. «Los historiadores y la memoria. Debate en torno al *Memorial Democratic* (2007-2011)». *Pandora*, 2014, 12, pp. 99-114. Al analizar los primeros cuatro años del Memorial, esta historiadora echa en falta las políticas públicas de memoria referidas a la Segunda República.

actuaciones en materia de memoria histórica dotándolas de un presupuesto cero, a nivel municipal y autonómico se fueron conformando gobiernos progresistas que propiciaron un nuevo avance normativo en materia de memoria democrática. En la mayoría de los casos, la iniciativa política correspondió al grupo parlamentario de Izquierda Unida, formación que desde tiempo atrás venía haciéndose eco de las demandas de las asociaciones memorialistas en los diferentes parlamentos regionales, y que apostaba por la aprobación de nuevas Leyes integrales de memoria democrática a nivel autonómico.

Las novedades normativas tuvieron lugar en las Comunidades pioneras en el tema –Andalucía, País Vasco y Cataluña–, pero también en otras como Baleares y Canarias y, sobre todo, en la Comunidad Foral de Navarra, cuya Ley de 2013 supondrá un verdadero salto adelante a imitar en otras regiones. En 2009, por ejemplo, el Parlamento catalán sacaba adelante la «Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre localización e identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes»¹⁸, acompañada luego del decreto para su desarrollo¹⁹, que, entre otras medidas, obligaba a las administraciones a llevar a cabo políticas de exhumación y promovía la creación de un censo de personas desaparecidas, la elaboración de un mapa de fosas y el establecimiento de un comité técnico. Estas medidas eran coherentes con la Convención Internacional sobre el Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación y las Garantías de No Repetición de 2006.

También Andalucía incorporó nuevas medidas memorialistas a las vistas anteriormente. Así, en 2010 aprobaba, vía decreto, indemnizaciones a mujeres represaliadas por la dictadura²⁰, incorporando así la perspectiva de género a la represión franquista, y al año siguiente reglamentaba, también por decreto, la creación y regulación de los Lugares de Memoria Histórica de Andalucía y su Catálogo²¹, convirtiéndose así en la Comunidad pionera y referente en la localización y preservación de esta importante figura histórica y patrimonial²². Finalmente, en 2012 se creaba la Dirección General de Memoria Democrática de Andalucía, un nuevo espaldarazo a las políticas públicas de memoria en esta Comunidad Autónoma.

¹⁸ BOE nº 186, 3 de agosto de 2009.

¹⁹ Decreto 111/2010 de 31 de agosto.

²⁰ Decreto 372/2010 de 21 de septiembre.

²¹ Decreto 264/2011 de 2 de agosto en BOJA, nº 158 de 12 de agosto de 2011.

²² BARRERA BECERRA, Eduardo, GIRÁLDEZ DÍAZ, Francisco Javier y MELERO VARGAS, Miguel Ángel. «Lugares de memoria en Andalucía. Un camino por recorrer». *Huarte de San Juan*, 2020, 27, pp. 47-70.

El Parlamento del País Vasco, por su parte, aprobó la Ley 4/2014 de creación del Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos²³, el Gogora, que comenzó a funcionar en 2015 en Bilbao para promover programas de conmemoración, conservación, investigación, formación, participación, integración, asesoramiento, consulta y difusión sobre los cuatro hechos traumáticos más importantes: la Guerra Civil, el Franquismo, el terrorismo de ETA y las acciones contraterroristas. A ello había que sumar los planes de localización de fosas y de actuación impulsados por el gobierno autonómico para el quinquenio 2015-2020.

Pero más importante fue, sin duda, la aprobación, en 2013, de la «Ley Foral de Navarra de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936»²⁴, toda vez que incluía novedades que luego incorporarían otras Comunidades Autónomas. Impulsada por Izquierda-Ezkerra y aprobada en el Parlamento navarro con los votos de este grupo, Bildu, Aralar, Partido Socialista de Navarra y Geroa Bai (la UPN, partido gobernante que poco antes había roto el acuerdo político con el PSN, se abstuvo, y el Partido Popular de Navarra votó en contra), esta Ley, además de impulsar, por parte de la Administración pública, la búsqueda, localización y exhumación de los restos mortales para identificar a las personas desaparecidas, creaba una comisión técnica de coordinación y un centro estable de documentación e investigación, promovía la conformación de un catálogo de lugares de memoria, un censo de desaparecidos y un Banco de ADN de víctimas al amparo del Instituto de Medicina Legal de Navarra, la celebración anual de un acto institucional dedicado a la memoria de los presos encarcelados en el Penal del Fuerte San Cristóbal, la inauguración oficial del Parque de la Memoria de Sartaguda, promovido por la sociedad civil navarra en 2008, y no olvidaba la perspectiva de género en la investigación y estudio de la represión, además de ajustarse a la legalidad internacional en la materia. Podría decirse que esta Ley Foral satisfacía en parte las demandas de un entramado asociativo memorialista de gran fuerza y hondo arraigo en Navarra²⁵.

Otras dos Comunidades se sumaron también a la promoción de políticas públicas de memoria para, entre otras cosas, desarrollar lo establecido en la Ley estatal de 2007. En Canarias, por ejemplo, la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad del gobierno de coalición entre Coalición Canaria y Partido Socialista formalizó, en noviembre de 2011, un convenio con el Ministerio de Justicia para elaborar un mapa integrado de fosas de la Guerra Civil y la represión franquista, que incluía la

²³ BOPV nº 230 de 2/12/2014.

²⁴ BON nº 233 de 4/12/2013.

²⁵ GARMENDIA, Gotzon y GARCÍA-FUNES, Juan Carlos. «La ‘Ley de Memoria Histórica de Navarra’. Movimiento (s) por la recuperación de la Memoria Histórica y políticas públicas». *Boletín de la Sección de Historia de la FIM*, 2017, 3, pp. 70-77.

creación de una Comisión Mixta de seguimiento; y en 2014, el gobierno regional creó, a petición de las asociaciones memorialistas, un portal virtual de víctimas. Por su parte, el primer gobierno socialista de las Islas Baleares (2007-2011), llevado de la presión de las asociaciones memorialistas, promovió, en 2009, la creación de la Fundación Balear de la Memoria Democrática²⁶, dotada inicialmente con 30.000 euros y dirigida, prioritariamente, a la localización de fosas comunes y la organización de políticas públicas de conmemoración, lo que conllevó la firma, en 2011, de un convenio con el Ministerio de Justicia similar al de Canarias²⁷, así como la conformación de un fondo documental de la memoria histórica con la Universidad pública.

LA VÍA AUTONÓMICA HACIA LA LEY ESTATAL DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE 2022

El camino hacia la aprobación, en 2022, de la Ley estatal de Memoria Democrática vino precedido, cuando no impulsado, por el avance normativo desarrollado a nivel autonómico a partir de 2016, propiciado a su vez por la conformación de numerosos gobiernos de progreso tras las elecciones autonómicas celebradas entre marzo y septiembre de 2015²⁸. De esta manera, la iniciativa política confluyó, en varias Comunidades, con los trabajos y las demandas de la mayoría de las asociaciones memorialistas, cuyo propósito era conseguir la aprobación de nuevas Leyes integrales de memoria democrática que superaran el marco limitante de la norma estatal de 2007.

Como señala Rafael Escudero Alday²⁹, dos hechos motivaron, fundamentalmente, la aceleración de «la vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica». En primer lugar, la necesidad de dar respuesta a lo que se consideraba una hiriente falta de actuación de los poderes legislativo y judicial. Así, fueron objeto de críticas las limitaciones de la Ley de 2007, pues se entendía que se quedaba

²⁶ Lo aprobó el Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración.

²⁷ BOE nº 164 de 11/06/2011.

²⁸ Se celebraron elecciones autonómicas en 15 de las 17 Comunidades: SOLER PARICIO, Pere. «La memoria histórica de la Guerra Civil, la dictadura franquista, y la Transición, en España. Síntesis histórica e iniciativas legislativas recientes». *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 2019, 23: La memoria histórica de la Guerra Civil, la dictadura franquista, y la Transición, en España. Síntesis histórica e iniciativas legislativas recientes (openedition.org)

²⁹ ESCUDERO ALDAY, Rafael. «La vía autonómica para la recuperación de la memoria histórica en España: leyes, derechos y políticas públicas». *Revista catalana de dret públic*, 221, 63: La via autonòmica per a la recuperació de la memòria històrica a Espanya: lleis, drets i polítiques públiques | Escudero Alday | Revista Catalana de Dret Públic (gencat.cat)

en lo meramente declarativo cuando se refería a la ilegitimidad e injusticia de los órganos represivos del Franquismo, tales como el Tribunal para la Represión de la Masonería y el Comunismo, el Tribunal de Orden Público, los Tribunales de Responsabilidades Políticas y los Consejos de Guerra, al no haber revisado o anulado formalmente sus resoluciones. Los colectivos memorialistas tampoco admitían que la Ley no hiciese referencia a las obligaciones de la Administración en materia de localización, identificación y exhumación de víctimas y tampoco a la hora de desarrollar políticas de reparación, limitándose únicamente a señalar que colaboraría en estas labores con los colectivos memorialistas, incluso se criticaba que no hiciese alusión a la reforma de las instituciones para expulsar de las mismas a los funcionarios implicados en la violación de derechos humanos. Finalmente, era objeto de crítica el hecho de que la Ley no concretase las medidas que la Administración debía adoptar para acometer la retirada de símbolos y monumentos públicos que exaltasen la sublevación militar, la Guerra Civil o la represión de la dictadura.

La segunda falta de actuación hacía referencia al rechazo de los tribunales a las demandas de revisión de condenas y rehabilitación jurídica de las víctimas³⁰. El caso más paradigmático fue, desde luego, el protagonizado por el ex juez de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón, que en el año 2008 se declaró competente para investigar los más de 114.000 casos de desapariciones ocurridas entre 1936 y 1951 que le habían hecho llegar, en diciembre de 2006, 22 asociaciones que los consideraban crímenes contra la humanidad, y autorizó exhumar 39 fosas. El Auto de Garzón fue recurrido por el Fiscal, aduciendo que aquel pretendía reabrir una suerte de Causa General, mientras que, en 2008, el Tribunal Supremo admitió una querrela de la asociación Manos Limpias contra Garzón por prevaricación, al decidir abrir una causa a sabiendas de que era incompetente. Aunque en su sentencia de febrero de 2012 el Supremo le declaró inocente, aprovechó para rechazar las demandas de persecución penal de los crímenes franquistas por entender que la mayor parte de sus responsables, si no todos, habían fallecido ya, y que los presuntos culpables debían considerarse beneficiarios de las leyes de amnistía de 1976 y 1977. También indicaba que los casos señalados no debían considerarse como crímenes contra la humanidad, pues esta categoría había entrado en vigor para España en el año 2003.

El otro hecho que condicionó el paso delante en la normativa fue la necesidad de asumir el marco conceptual de la justicia transicional y adecuarse a las recomendaciones de los organismos internacionales, refiriéndose para ello al Derecho

³⁰ TAMARIT SUMALLA, Josep Maria. «Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal». *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, 2014, 2, pp. 43-65.

Internacional y asumiendo un enfoque de los derechos humanos. Se hace referencia, sobre todo, a las normas internacionales sobre personas desaparecidas, como la Declaración para la Protección de Todas las Personas que han Sufrido Desaparición Forzada de 1992 o la Convención Internacional sobre el Derecho a la Verdad, la Justicia y la Reparación y las Garantías de No Repetición de 2006. Finalmente, la dinámica política nacional, en especial la moción de censura que en 2018 llevó al socialista Pedro Sánchez a la presidencia del gobierno y la conformación, al año siguiente, de un ejecutivo de progreso muy sensibilizado con todo lo relacionado con la memoria histórica y democrática contribuyó igualmente a avanzar cuantitativa y cualitativamente en este terreno.

De modo que, salvo aquellas Comunidades que se han limitado a desarrollar normativamente la Ley estatal de 2007 en materia de localización y exhumación de víctimas y creación de un Consejo Asesor de Memoria Histórica o Democrática, como Castilla y León, gobernada desde 1987 por el Partido Popular³¹, Castilla-La Mancha, cuyo gobierno socialista poco más había hecho que financiar, en 2010, un portal de víctimas elaborado por la Universidad pública, y, en un primer momento, La Rioja³², gobernada entonces por el PP, otras muchas han acometido legislativamente el tema de la memoria histórica conforme las citadas normas internacionales y buscando superar el marco limitante de la Ley de 2007.

Ello dio como resultado la aprobación, entre 2017 y 2023, de doce nuevas Leyes integrales autonómicas de Memoria Histórica y Democrática en las que pueden encontrarse varias de esas notas características que señala Escudero Alday como claramente superadoras de la norma estatal: la adopción de un nuevo estatuto de víctima, pues ésta no se limita a las víctimas directas sino que se extiende a los parientes y a la pareja; la consideración de los crímenes del franquismo como «de lesa humanidad»; la adopción de un claro y reivindicativo enfoque de género; el hecho de que se inste al gobierno de la nación a declarar nulas las sentencias del Franquismo; la concepción de la memoria histórica como elemento constitutivo de la identidad democrática al entender que refuerza el régimen constitucional; la ampliación temporal del objeto de actuación, pues algunas leyes llegan hasta la aprobación de la Constitución de 1978 y otras, sin embargo, lo extienden hasta el refrendo del correspondiente Estatuto de Autonomía o hasta la conformación del primer gobierno autonómico; una amplia referencia a derechos (a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la memoria); la obligación de que la Administración

³¹ En 2018 aprobó un decreto de Memoria Histórica y Democrática: BOCYL, nº 73 de 16/04/2018.

³² En ambos casos se aprobaron los correspondientes Consejos Asesores de Memoria Histórica y Democrática: *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*, nº 203 de 25/10/2021 y Boletín Oficial de La Rioja, nº 56 de 17/05/2017.

emprenda las labores de localización, identificación, exhumación de las víctimas y las políticas de reparación; facilitar a la ciudadanía el acceso al conocimiento del pasado a través de una pluralidad de fuentes (censos desagregados de víctimas, difusión de documentos relativos a la memoria, acceso a los mismos por las personas interesadas, creación de comisiones de la verdad, etc.); institucionalización de los lugares de memoria, que deben ser protegidos por la Administración, así como la resignificación de aquellos espacios públicos y monumentales con claras connotaciones de exaltación franquista; la alusión a medidas de reparación moral, no solo económica, sin menoscabo de la declaración de un día específico dedicado a las víctimas; la prohibición de celebrar actos públicos que supongan la exaltación de la dictadura y la humillación de las víctimas, con su correspondiente régimen sancionador; y la inclusión de la memoria democrática en el ámbito educativo como mejor garantía de no repetición (enseñanzas primaria, secundaria y bachillerato).

Nuevamente, Andalucía fue la Comunidad pionera al aprobar, en abril de 2017, una Ley de Memoria Histórica y Democrática³³ entre cuyas aportaciones destacaban la creación de un Consejo y un Instituto de la Memoria Democrática Andaluza, así como una comisión de la verdad y la obligación de incluir la Guerra Civil y el Franquismo en el currículum oficial de la enseñanza primaria, secundaria y de adultos, y que se acompañaría del I Plan Andaluz de Memoria Democrática (2018-2022). Curiosamente, el triunfo electoral del Partido Popular en las elecciones autonómicas de 2019 no dio al traste con la Ley de Memoria Histórica, pese a que el nuevo presidente de la Junta, Juan Manuel Moreno Bonilla, había acordado con VOX su derogación; no lo hizo entonces ni tampoco en 2022, cuando volvió a resultar elegido, esta vez con mayoría absoluta. De hecho, al año siguiente, el Consejo de Gobierno andaluz aprobaba el II Plan de Memoria Democrática (2023-2027), muy similar al primero³⁴.

Los avances en la Comunidad Valenciana durante el gobierno formado por PSOE, Compromís y UP comenzaron con los Decretos de creación de la Comisión Interdepartamental de Recuperación de la Memoria Democrática y del Registro de Entidades Memorialistas, que entre otras actividades se encargaría de exhumar fosas y reivindicar las biografías de algunas víctimas del Franquismo³⁵, para confluir, en 2017, en la Ley de Memoria Democrática y para la Convivencia³⁶, entre cuyas novedades destacan la creación de Instituto Valenciano de la Memoria Democrática, los Derechos Humanos y las Libertades Públicas, la promoción de

³³ BOJA nº63 de 3/04/2017

³⁴ Moreno saca pecho por el Plan de Memoria Histórica que heredó del PSOE mientras el PP promete derogar la ley (eldiario.es)

³⁵ *Diario Oficial de la Comunidad Valencia*, nº 7941 de 21/12/2016.

³⁶ BOE nº 311 de 23/12/2017.

una Comisión de la Verdad, la fijación del 28 de marzo como Día de recuerdo de las víctimas de la Guerra Civil y de la Dictadura, y la promoción de investigaciones sobre la desaparición forzada de niños.

El amplio y avanzado desarrollo normativo en Cataluña, como hemos visto, se completó en 2017 con una Ley de reparación jurídica de las víctimas del franquismo, cuyo objetivo es dejar sin «ningún efecto jurídico todos los consejos de guerra sumarísimos y las correspondientes sentencias, instruidas por causas políticas en Catalunya por el régimen franquista», en consonancia con los requerimientos del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición del Consejo de Derechos Humanos³⁷, mientras que en las Islas Baleares, durante el segundo gobierno del PSOE junto con Més Per Mallorca, se aprobaron la Ley de 2016 de recuperación de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y el Franquismo³⁸, que desarrollaba la Ley estatal de 2007, y la Ley de memoria y reconocimiento democráticos en 2018³⁹, en ambos casos con el voto favorable de la oposición (PP).

Ese mismo año, el parlamento de la Comunidad Autónoma de Aragón, gobernada por el PSOE y la Chunta, aprobó su Ley de Memoria Democrática⁴⁰, que también establecía la creación de un Centro de Investigación y fijaba el 3 de marzo como Día de las Víctimas en la Comunidad, así como un decreto para poner en marcha en Teruel el «Museo de la Guerra Civil. Batalla de Teruel»⁴¹, el cual, sin embargo, no satisfizo a las asociaciones memorialistas por no hacer distinción entre víctimas, y que a la hora de escribir estas líneas aún está en proceso de construcción.

A finales de 2018 se aprobó la Ley de Memoria Histórica y de Reconocimiento y Reparación Moral de las víctimas canarias de la Guerra Civil y la dictadura franquista⁴², a la que solo se opuso el grupo parlamentario de Podemos porque consideraba que poco más hacía que desarrollar la Ley estatal de 2007, pues no recogía la creación de un instituto de investigación ni establecía un régimen sancionador para las administraciones incumplidoras. Además de crear un centro documental virtual, esta Ley fijaba el propio Parlamento de Canarias como lugar de memoria, por haberse celebrado en él los primeros consejos de guerra que dictaron sentencias

³⁷ BOE nº 173 de 21/07/2017.

³⁸ BOIB nº 76 de 16/06/2016.

³⁹ BOIB nº 48 de 19/04/2018.

⁴⁰ BOA nº 226 de 22/11/2018.

⁴¹ Decreto 117/2018 de 13/07/2018.

⁴² BOC nº 250 de 27/12/2018.

de muerte contra quienes se opusieron a la sublevación militar⁴³. Cinco años más tarde, ya con un gobierno formado por PSOE, Nueva Canarias, Sí Podemos y Agrupación Socialista de la Gomera, la Comisión Técnica de Memoria Histórica de Canarias aprobaba la Estrategia para la Memoria Histórica, formada por siete líneas estratégicas y 35 proyectos para promover el esclarecimiento de los hechos, garantizar la dignificación de las víctimas y asegurar el apoyo institucional a la memoria histórica y democrática⁴⁴.

Entretanto, en Navarra, donde desde 2015 gobernaban Geroa Bai, EH Bildu, Podemos e Izquierda-Ezker, se acometían nuevas normas relacionadas con los Lugares de Memoria. Así, la Ley Foral de diciembre de 2018⁴⁵, que busca garantizar la protección, señalización y divulgación de los mismos para que se conviertan en espacios de recuerdo y transmisión de valores de libertad, paz, justicia social y convivencia, y la orden del año siguiente, que aprobaba su identidad gráfica, esto es, el logotipo y el mapa de lugares de memoria⁴⁶. Finalmente, también en 2017 y 2018 se aprobaban nuevas Leyes Forales que buscaban perfeccionar la ya vista en 2013⁴⁷, y en las que, entre otras medidas, se incluía el reconocimiento a las personas que sufrieron robos de bebés durante el Franquismo y se establecía un régimen sancionador para quienes no retiraran la simbología franquista en el plazo de un año.

Después de una serie de medidas dirigidas a desarrollar en lo posible la Ley estatal de 2007 (retirada de símbolos franquistas, actualización del mapa de fosas...), por iniciativa de Izquierda Unida se aprobó en el Parlamento de Asturias, en 2019, la Ley para la recuperación de la memoria democrática del Principado⁴⁸, que establecía también su propio Instituto y su Centro de Investigación, al tiempo que se establecía un convenio con la Universidad de Oviedo para actualizar el mapa de fosas⁴⁹. Cuatro años después, el gobierno regional aprobaba el reglamento para desarrollar la Ley, en el que se establecían materias como el censo de víctimas y las personas desaparecidas durante la guerra civil y la dictadura, el comité técnico para la recuperación e identificación, el banco de ADN y los lugares de la memoria⁵⁰.

⁴³ El Parlamento aprueba por mayoría la Ley de Memoria Histórica de Canarias – El Día– Hemeroteca 28-11-2018 (eldia.es)

⁴⁴ Aprobada por unanimidad la Estrategia para la Memoria Histórica de Canarias (europapress.es)

⁴⁵ BON nº 250 de 31/12/2018.

⁴⁶ BON nº 175 de 5/9/2019.

⁴⁷ BON nº 137 de 17/7/2017 y nº 134 de 12/7/2018.

⁴⁸ BOPA nº 47 de 8/3/2019.

⁴⁹ BOPA nº 136 de 16/7/2019.

⁵⁰ El Principado aprueba el reglamento para desarrollar la Ley para la Recuperación de la Memoria Democrática (lavanguardia.com)

También de 2019 es la Ley de memoria histórica y democrática de Extremadura⁵¹, precedida de un acuerdo entre la Junta, las Diputaciones de Cáceres y Badajoz y la Universidad de Extremadura para acometer actuaciones de recuperación de la memoria histórica en la Comunidad⁵².

El cambio de gobierno en la Rioja tras el triunfo electoral del PSOE en 2019 facilitó avanzar desde la normativa ya vista de 2017, que se limitaba a desarrollar la Ley estatal de 2007, a una nueva Ley para la recuperación de la memoria democrática, aprobada en 2022⁵³ en sintonía con los valores y las características que venimos señalando. Algo parecido ocurrió en Cantabria, en esta ocasión como resultado del acuerdo entre el Partido Regionalista y el PSOE, que daría como fruto la aprobación, en 2021, de la Ley de memoria histórica y democrática de Cantabria⁵⁴. Finalmente, en septiembre de 2023 salía adelante en el Parlamento vasco la Ley de Memoria Histórica y Democrática del País Vasco, que consolida las actuaciones y normativas desarrolladas hasta el momento, otorga especial protagonismo al Instituto de la Memoria, la Convivencia y los Derechos Humanos (Gogora), fija un Centro Documental y un Banco de ADN, y todo lo relativo a los lugares de memoria⁵⁵.

* * *

Aunque es pronto para llegar a conclusiones contrastadas, lo cierto es que el panorama ha comenzado a cambiar en un sentido más desfavorable para la recuperación de la memoria histórica y democrática tras las elecciones celebradas el 28 de mayo de 2023. En efecto, la mayoría lograda por las fuerzas políticas de derecha en numerosas Comunidades Autónomas y la conformación de ejecutivos regionales de coalición entre el Partido Popular y VOX han traído, entre otras consecuencias, el anuncio de la derogación de estas Leyes en algunas Comunidades (Cantabria⁵⁶, Aragón⁵⁷, Valencia⁵⁸, Extremadura⁵⁹,

⁵¹ BOE nº 38 de 13/2/2019.

⁵² DOE nº 91 de 11/5/2018.

⁵³ BOE nº 112 de 11/5/2022.

⁵⁴ BOE 23 de 27/1/2022

⁵⁵ BOPV nº 198 de 17/10/2023.

⁵⁶ PP y Vox comienzan la demolición de la Ley de Memoria Histórica de Cantabria | El Diario Montañés (eldiariomontanes.es)

⁵⁷ La derogación de la ley de Memoria Democrática pone en jaque las exhumaciones en Aragón (elperiodicodearagon.com)

⁵⁸ Adiós a la memoria democrática valenciana: PP y Vox entierran la recuperación de los restos de los asesinados por el franquismo (eldiario.es)

⁵⁹ PP y Vox derogarán Ley Memoria Histórica y promoverán otra para dignidad todas víctimas (regiondigital.com)

Baleares⁶⁰), la práctica paralización de actuaciones en otras, limitándose a actuar como meras canalizadoras de fondos procedentes de la Secretaría de Estado de Memoria Democrática para acometer actuaciones concretas (Castilla y León), y hasta la posibilidad de aprobar, en próximas fechas, una suerte de Ley de Concordia⁶¹ que, además de procurar la reparación moral y material de las víctimas de ambos bandos, establezca un relato que reparta las responsabilidades de la Guerra Civil a partes iguales entre sublevados y defensores de la legalidad democrática, además de proteger, como lugares de memoria por su importancia patrimonial, los símbolos y monumentos franquistas.

ALGUNAS SITUACIONES «SINGULARES»

Cuando hablamos de situaciones singulares nos referimos a aquellas Comunidades Autónomas donde, a pesar del empuje y la tradición de diferentes asociaciones memorialistas, no se ha llegado a afianzar una legislación específica sobre memoria histórica y democrática. Es el caso, en efecto, de Galicia, Madrid y Murcia, donde los gobiernos de centro derecha han impedido este avance normativo.

En Galicia, donde ya se celebraron homenajes a las víctimas de la represión franquista en los años 90 por colectivos vinculados en gran medida al nacionalismo⁶², se produjeron avances durante el gobierno de coalición entre el Partido Socialista y el Bloque Nacionalista Galego (2005-2009). Entre ellos, la declaración de 2006 como Año da Memoria, la celebración de homenajes públicos a las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la organización de exposiciones y otros eventos culturales. Más importante fue la firma de un convenio entre la Consejería de Cultura y las Universidades públicas de Santiago, Vigo y A Coruña bajo el título «As vítimas, os nomes e as voces», que establecía un ambicioso proyecto de investigación interuniversitario sobre la materia para conformar un centro de memoria. De hecho, se planteó crear un Centro de Recuperación de la Memoria Histórica en la isla de San Simón, en Pontevedra, antiguo penal rehabilitado en 1999. Aunque el proyecto de investigación ha dado importantes resultados, la llegada al gobierno de la Xunta del Partido Popular, liderado por Alberto Núñez Feijóo, en 2009, implicó un cambio sustancial en la configuración del centro de

⁶⁰ Memoria en Baleares: Govern confirma a PSIB que deroga a ley (ultimahora.es)

⁶¹ Vox asegura ahora que cambiará el decreto de Memoria Histórica de Castilla y León, que Mañueco prometió no tocar | España | EL PAÍS (elpais.com)

⁶² FERNÁNDEZ PRIETO, Lourenzo. «Actitudes sociales y políticas en la denominada recuperación de la memoria histórica. Galicia. El proyecto de investigación interuniversitario 'Nomes e Voces'». *Pasado y memoria*, 2009, 8, pp. 131-157.

la isla de San Simón, pues terminó relegando la finalidad inicial memorialista para reducirla a otra de tipo cultural y generalista.

Tampoco en la Comunidad de Madrid, gobernada por el Partido Popular desde 1995 y donde ya en los años 80 colectivos de la sociedad civil organizaron actividades de tipo memorialista como, por ejemplo, el homenaje a las llamadas «Trece Rosas» en el Cementerio de la Almudena, ha cuajado una normativa autonómica en este sentido. Tan solo merecen destacarse la creación, en 2004, de la Cátedra de la Memoria del Siglo xx en la Universidad Complutense, y la puesta en marcha, en 2016, del Comisionado de la Memoria Histórica por parte del Consistorio progresista regido por Manuela Carmena, que sólo duró dos años; con una composición que generó cierta polémica, pues la elección de sus miembros se extendió a todos los grupos políticos municipales, dicho Comisionado propuso el cambio del nombre de 52 calles y registrar y preservar 15 lugares de memoria en la capital. Sin embargo, el cambio de gobierno local en 2019, tras el triunfo del PP en las elecciones, inició la marcha atrás con el desmantelamiento del Memorial de la Almudena y otras actuaciones polémicas como, por ejemplo, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 2020 en el que PP, Vox y Ciudadanos votaron a favor de retirar los nombres de dos avenidas de la capital en honor a Indalecio Prieto y Francisco Largo Caballero, y una placa en Chamberí en homenaje a este último, que fue desmontada a martillazos. Tres años después, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid daba la razón al PSOE e impugnaba dicho acuerdo⁶³.

El caso de la Comunidad Autónoma de Murcia es también singular, si tenemos en cuenta que aquí se creó, en 1990, una de las primeras asociaciones memorialistas de España, como resalta García Colmenares⁶⁴, que se disolvió en 2009 por problemas internos. Recuperada su andadura en 2014 pero sin apoyo de los gobiernos local y regional, tras las elecciones autonómicas del año siguiente, en las que volvió a ganar el PP pero sin mayoría absoluta, el Parlamento aprobó medidas acordes con la Ley estatal de Memoria Histórica de 2007, como la redacción de un reglamento de vías, espacios y edificios públicos; incluso en 2018, PSOE y Podemos registraron una Proposición de Ley de Lugares de Memoria, que no salió adelante por la presentación, en su contra, de una enmienda de totalidad formulada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, aprobada por 23 votos frente a 19. A lo más que se llegó fue a incluir un «guiño» a la memoria democrática en la reforma del Estatuto de Autonomía de 2019, al señalar que quienes hubieran sufrido persecución debido a su conciencia, ideología o defensa de su identidad cultural

⁶³ Justicia falla contra la medida de Almeida de retirar a martillazos la placa de Largo Caballero | Madrid | España | EL PAÍS (elpais.com)

⁶⁴ GARCÍA COLMENARES, Pablo. *La memoria histórica en España. Del movimiento memorialista a la conciencia histórica*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 2021.

o de los valores democráticos deberían ser rehabilitados⁶⁵. Sin embargo, dos años después, el gobierno presidido por el ‘popular’ Fernando López Miras anunciaba su voluntad de rechazar los fondos estatales destinados a la exhumación de fosas⁶⁶.

CONCLUSIONES

Las líneas anteriores han sido escritas por un historiador, no por un jurista o por alguien experto en legislación. Sirva esta aclaración no como eximente de las posibles lagunas y errores conceptuales que hayamos podido cometer, sino sobre todo para entender el objetivo último de nuestro análisis, que no es otro que analizar la evolución y dinámica históricas de la normativa autonómica sobre la memoria democrática en España.

Parece claro, en primer lugar, que se trata de un proceso impulsado desde la sociedad civil y protagonizado, en primera instancia, por la llamada «generación de los nietos». En efecto, la presión de las asociaciones memorialistas, cuyo primer y principal cometido era recuperar los restos que yacían en fosas comunes y dignificar la memoria de las víctimas, se trasladó a la normativa autonómica, antes incluso de la aprobación de la Ley estatal de 2007, en Comunidades pioneras como Andalucía, País Vasco y Cataluña, responsable esta última de una de las normas más avanzadas en su momento.

Precisamente, las limitaciones de la Ley impulsada por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, las recomendaciones de organismos internacionales y el trabajo intenso de las asociaciones memorialistas son factores que explican la siguiente evolución normativa en materia de memoria histórica y democrática a nivel autonómico, cuyo exponente más representativo, la Ley Foral de Navarra (2013), no tardaría en ser tomado como referente y modelo en otras Comunidades. Sobre todo, por recoger novedades y demandas tan asentadas entre los colectivos memorialistas como la financiación de las exhumaciones de fosas como responsabilidad de la Administración Foral, el establecimiento de la figura de Lugar de Memoria Histórica de Navarra, la creación de una Comisión Técnica de Coordinación en materia de Memoria Histórica, el anuncio de poner en marcha un Centro Documental de la Memoria Histórica de Navarra que elabore un censo de personas desaparecidas, la aprobación de contenidos de memoria histórica y democrática en los

⁶⁵ La reforma del Estatuto recoge el ‘derecho al agua’ y un guiño a la memoria histórica | La Verdad

⁶⁶ Podemos reprocha a López Miras «que rechace los fondos para exhumar las fosas de asesinados por la dictadura franquista» (europapress.es)

libros de texto educativos, y, desde luego, la mención de la legalidad internacional como marco normativo de referencia.

La tercera etapa de nuestro análisis se desarrolla a partir de 2015, con la conformación de numerosos gobiernos de progreso a nivel autonómico que facilitaron la aprobación de leyes integrales de memoria histórica y democrática como respuesta a las limitaciones de la Ley estatal de 2007 y en sintonía, por tanto, con muchas de las aspiraciones del memorialismo, en el sentido de satisfacer las demandas de localización y exhumación de víctimas por parte de la Administración y la puesta en práctica de políticas públicas de reparación y garantías de no repetición. No cabe duda de que este impulso legislativo desarrollado a nivel autonómico ha sido también un revulsivo para que el gobierno de la nación, liderado desde 2018 por el socialista Pedro Sánchez, avanzara en los trabajos de la actual Ley 20/22, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

La situación, sin embargo, ha cambiado en los últimos meses. Los resultados de las elecciones autonómicas celebradas el 28 de mayo de 2023 vienen generando serias dudas sobre la viabilidad de esta evolución normativa allí donde se han conformado gobiernos de coalición entre el Partido Popular y VOX. Tan es así, que en Valencia, Baleares, Aragón, Cantabria y Extremadura ya se anunció la inminente derogación de las respectivas Leyes de Memoria Histórica y Democrática, mientras en otras, como Castilla y León, se apuntó la posibilidad de sustituir el decreto vigente por una Ley de Concordia que, sin menoscabo de las labores de indagación y exhumación de fosas, matice la prohibición de exhibir símbolos y monumentos franquistas e instaure un relato consistente en repartir, a partes iguales, las responsabilidades de la Guerra Civil y la dictadura entre quienes se sublevaron contra la legalidad democrática y quienes la defendieron.

En efecto, a la hora de escribir estas líneas, los ejecutivos autonómicos de la Comunidad Valenciana, Aragón y Castilla y León han sido los primeros en tomar iniciativas en este sentido. En Aragón comenzó derogándose la Ley de Memoria Democrática en febrero de 2024⁶⁷ para proponer un Plan de Concordia que, según el ejecutivo autonómico, aúne a todos los aragoneses en torno a los Derechos Humanos y a los valores de la Constitución de 1978, igualando las víctimas de la represión franquista y las de la violencia republicana. La Ley de Concordia de la Comunidad Valenciana, por su parte, fue propuesta el 21 de marzo de 2024 y, además de derogar la Ley de Memoria Democrática y eliminar todos los organismos e instituciones de memoria de la misma, establece un marco temporal que comienza en 1931 y concluye con las víctimas del terrorismo. Finalmente, la proposición de Ley de Concordia de Castilla y León, que deroga el decreto ya visto, también

⁶⁷ Ley 1/2024 de 15 de febrero (BOA nº 43 de 29/02/2024)

amplía el marco temporal incluyendo las víctimas por violencia durante la Segunda República y establece que los procesos de exhumaciones no podrán ser difundidos públicamente con imágenes, documentos u otro tipo de material.

Además de derogar las respectivas normativas memorialistas, estas iniciáticas de concordia impulsadas por PP y VOX equiparan las víctimas del Franquismo con las de la Segunda República y suprimen, en los casos de Aragón y Castilla y León, el término «dictadura» para referirse al Franquismo. Además, en Castilla y León, aunque se recoge la voluntad de seguir exhumando fosas, se hurta a las asociaciones memorialistas el papel protagonista que venían ejerciendo, al no incluirlas en el Consejo Técnico y excluirlas de los proyectos de investigación. Denunciadas estas tres iniciativas por el gobierno de la nación, la ONU las ha criticado duramente a través de un informe firmado por tres relatores, que alerta de la grave invisibilización tanto de los crímenes del Franquismo como de las violaciones de los Derechos Humanos. Quien sabe si, de seguir esta tendencia, tengan que ser nuevamente las asociaciones memorialistas las que, volviendo al punto de partida, se vean obligadas a redoblar la presión social y política, si bien amparadas, por el momento, por la normativa estatal y la voluntad expresa del gobierno nacional.