

## LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA DE ANDALUCÍA EN RELACIÓN CON LOS RETOS DEL MOVIMIENTO SOCIAL Y MEMORIALISTA DE LA *DESBANDÁ*.

Luis Naranjo Cordobés

**Historiador. Primer Director General de Memoria Democrática de la Junta de Andalucía. Presidente del Foro por la Memoria de Córdoba y portavoz de la Asamblea Memorialista Andaluza.**

### **Resumen**

*La ponencia analiza desde el punto de vista político e ideológico el contenido y las perspectivas de aplicación de la Ley de Memoria Democrática de Andalucía. El primer apartado se ocupa de establecer la coyuntura política en la que surge el gobierno bipartito PSOE-IU, tras las elecciones de Marzo de 2012, lo que permitió la creación de la Dirección General de Memoria Democrática y la elaboración de la propia Ley. Una segunda parte establece el marco de políticas públicas de Memoria (espacios físicos, culturales y jurídicos) en el que se inserta la Ley, como marco estructural del espacio jurídico. A continuación, se plantean en síntesis los aspectos claves del articulado de la Ley, subrayando aquellos elementos que suponen una ruptura con el modelo implantado de memoria histórica, como por ejemplo la presencia judicial en las exhumaciones, la posibilidad de expropiaciones temporales o la obligación de incluir en el currículo escolar los contenidos relacionados con la memoria democrática. Por último, se intenta establecer la conexión y las consecuencias que la paralización o el desarrollo de la Ley pueden tener para todo lo que representa el amplio movimiento social y memorialista que en la última década se ha venido construyendo en torno al conocimiento del hecho histórico y la recuperación de la memoria de las víctimas de la Desbandá.*

---

Dentro de 14 años se cumplirá el centenario del golpe de estado contra la Segunda República que marcó el comienzo del genocidio franquista en Andalucía. A partir de ese momento y según el actual marco jurídico, las víctimas y los desaparecidos del franquismo serán considerados como *restos arqueológicos*, con lo que se cerrará definitivamente en falso todo el proceso de recuperación de la memoria y la identidad de los vencidos. El tiempo urge y determina la importancia de esta Ley y de la aún pendiente Ley Estatal de Memoria como quizás la última oportunidad para responder a los derechos de las víctimas. Por el contrario, su fracaso nos situaría en un escenario de desesperanza y frustración de las expectativas que el movimiento memorialista y las víctimas de la dictadura han depositado en su desarrollo y cumplimiento efectivo.

## **El Origen de la Ley.**

El 25 de Marzo de 2012 tuvieron lugar las novenas elecciones al Parlamento de Andalucía tras la aprobación del Estatuto de Autonomía en 1981. Su resultado constituyó un potencial terremoto político al otorgar una mayoría simple (50 escaños sobre 109) al Partido Popular por primera vez en la historia del autogobierno andaluz. Los buenos resultados de Izquierda Unida (12 diputados, doblando los de la anterior legislatura), junto a su decidida voluntad política de impedir el gobierno de una fuerza profundamente reaccionaria, clerical y ariete del más descarnado neoliberalismo como la que constituye el PP andaluz, llevó a la conformación del ejecutivo bipartito PSOE-IU basado en un acuerdo programático de gobierno que marcaría el rumbo de las actuaciones políticas concretas, incluyendo el desarrollo normativo y la promulgación de la Ley de Memoria Democrática de Andalucía (LMDA). Además, este acuerdo permitiría el seguimiento público del pacto de gobierno y la evaluación de su grado de cumplimiento.

Una de las consecuencias inmediatas de este escenario fue la creación de la Dirección General de Memoria Democrática (DGMD), que reemplazaba al anterior Comisionado para la Recuperación de la Memoria Histórica. La constitución de la nueva DGMD supuso ya de por sí un claro mensaje dirigido a la sociedad andaluza, en el sentido de impulsar y reforzar el papel y la responsabilidad de la Junta de Andalucía –como parte del Estado democrático- a la hora de responder a los derechos de las víctimas del franquismo así como del conjunto de la ciudadanía a conocer verazmente su propio pasado como pueblo.

Este enfoque buscaba en el ámbito de las políticas públicas de Memoria superar el discurso dominante a partir de la Transición, cuyo principal exponente –junto con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo- consiste en la Ley de Memoria Histórica de 2007, que establece:

- La equidistancia y el reparto simétrico de responsabilidades históricas entre víctimas y victimarios, que constituyen el sustrato ideológico de la Ley de Amnistía del 77, hoy en día actualizado desde la interpretación historiográfica y sociológica que incluye por igual cualquier acto de represión o de resistencia como fruto de un amplio ciclo de “violencia política” que atraviesa los dos primeros tercios del siglo XX. Esta simetría moral conduce como efecto lógico a la ceremonia de la “reconciliación”, alzada sobre la obligación de olvidar para las víctimas y el estatuto de impunidad para los verdugos.

- La privatización del deber de memoria que según reiterados informes y recomendaciones de la ONU corresponde en primera instancia al Estado, desde sus estructuras centrales hasta el último municipio. La delegación de las intervenciones exhumatorias a asociaciones de víctimas mediante una política de subvenciones, la negativa a elaborar un censo oficial de víctimas del franquismo o el bloqueo por parte de las mayorías parlamentarias ante las reiteradas peticiones para constituir oficialmente una Comisión de la Verdad son algunos de los inaceptables resultados de este desistimiento del Estado democrático.
- En estrecha relación con lo anterior, los procesos de identificación y exhumación de víctimas del franquismo se sitúan en un marco desjudicializado, entendiendo que se trata de actuaciones “técnico-arqueológicas”. Existe un evidente nexo entre hacer depender las exhumaciones de la voluntad de familiares o asociaciones, y la inhibición de fiscales y jueces territoriales a la hora de investigar el origen y los responsables de las evidencias de muertes violentas que muestran las fosas.
- Por último, el modelo de memoria surgido de la Transición se sustenta sobre todo en el reconocimiento y la reparación moral (la material es otra cosa) del dolor y el sufrimiento de las víctimas. La difusión de un tipo de memoria basado fundamentalmente en el relato de la violencia sufrida olvida la dimensión más fértil y de mayor proyección hacia el futuro de la memoria de la resistencia popular, ya que la gran mayoría de las víctimas lo fueron porque de un modo u otro ejercieron formas de transgresión, de lucha y de oposición frente al poder que los oprimía. La memoria del dolor se sustenta en experiencias humanas que deben conocerse para que no se repitan jamás, mientras que la memoria de la resistencia recupera y ofrece valores morales y políticos más necesarios que nunca en este presente que nos toca vivir.

### **1) El Desarrollo de políticas públicas de Memoria**

Si entendemos la(s) Memoria(s) colectiva(s) no como la suma de memorias individuales, *sino como la visión o interpretación que una formación social, o una parte de ella, tiene sobre su propio pasado reciente*, es difícil albergar dudas de que la percepción social mayoritaria o hegemónica del periodo comprendido entre la Segunda República y el final de la Transición (1931-1982), tras casi cuatro décadas de democracia sigue siendo la que hemos descrito anteriormente, con buena parte de los mitos creados por el tardofranquismo bien vivos y anclados en la más o menos difusa conciencia histórica de la ciudadanía. El eje central de la LMDA fue por tanto ayudar – junto con los que ya venían haciéndolo, asociaciones, investigadores, docentes, víctimas- a generar un conflicto vivo y abierto entre las memorias heredadas del

franquismo y la Transición y la memoria democrática basada en la primacía de los derechos humanos de víctimas, resistentes y ciudadanos.

Podemos entender este conflicto como una lucha por la hegemonía social de varios tipos de memoria, conflicto en el que la política pública toma partido y deja de ser, en el mejor de los casos, neutral. Todas las actuaciones y líneas de trabajo desarrolladas a partir de la Ley convergen en este objetivo estratégico, sin cuya consecución habremos perdido definitivamente *la batalla de la memoria*. El conflicto entre memorias se disputa en diferentes escenarios o espacios sociales, en cada uno de los cuales se han proyectado actuaciones concretas, que expongo de modo muy resumido a continuación:

**Espacios físicos:** Fundamentalmente fosas comunes, Lugares de Memoria y símbolos de exaltación del franquismo. El problema de las fosas en Andalucía deriva de la enorme magnitud del genocidio perpetrado por el franquismo contra las fuerzas republicanas. Más de 620 fosas con un total de 50.000 a 60.000 asesinados, bastantes de las cuales cuentan con más de cien represaliados, y en algunas se estiman por millares (todas las capitales del occidente andaluz, más Granada). Este es el auténtico hecho diferencial de la represión franquista en Andalucía, la gran cantidad de asesinados, junto con la dispersión geográfica de las fosas. En un contexto de gran escasez presupuestaria, las medidas más inmediatas fueron la reactivación del Comité Técnico para la exhumaciones, formado por funcionarios y por tanto con coste cero, la firma de convenios y acuerdos de colaboración con numerosos ayuntamientos (otros no han querido saber nada del tema, invocando que ya estamos *reconciliados*), la concentración de gran parte de las escasas subvenciones para las asociaciones y foros con proyectos de localización de fosas e identificación de víctimas a través de bancos de ADN de familiares, la ejecución de oficio de las exhumaciones por parte de la DGMD bajo la supervisión del Comité Técnico y, sobre todo, la denuncia a los juzgados territoriales de la aparición de restos humanos con signos de violencia mortal, medida esta que a nivel estatal puede calificarse de rupturista respecto a prácticas anteriores y al enfoque desjudicializado y arqueológico dominante. A nivel estructural la Ley de Memoria Democrática establece planes anuales integrados en un plan cuatrienal de exhumaciones, acompañado de una memoria económica suficiente, y propone la corresponsabilidad transversal de las consejerías de Salud y de Justicia, lo que abarataría mucho los costes de cualquier exhumación.

Los Lugares y Senderos de Memoria son enclaves territoriales naturales o urbanos que poseen una especial relevancia histórica y social por estar

ligados a episodios de violencia represiva o de lucha y resistencia popular. La cuestión es señalarlos como tales y resignificarlos, convirtiéndolos de espacios de no-memoria, en páginas abiertas a la ciudadanía que recuperan y reparan la memoria de los vencidos. Como consecuencia de la Ley se han reconocido y catalogado más de cincuenta Lugares y Senderos de Memoria, desde la carretera de la muerte de Málaga a Almería hasta la última batalla republicana en tierras del norte de Córdoba, ya en Enero y Febrero de 1939, pasando por senderos de la guerrilla antifranquista, cárceles, campos de concentración y fosas comunes.

Los símbolos franquistas aun presentes en plazas, calles, fachadas y edificios religiosos constituyen una continuada ofensa a las víctimas y sus descendientes, y una muestra palpable de la debilidad de nuestra democracia. Para erradicarlos, acometimos con los escasos recursos humanos y técnicos disponibles la elaboración de un catálogo de la simbología franquista, dirigiéndonos de forma reiterada y con desigual éxito a **todos** los ayuntamientos de Andalucía. La falta de voluntad política de muchos municipios –no sólo de la derecha, todo hay que decirlo- se apoya en la impunidad que mantiene la Ley de Memoria de 2007, al no establecer un plazo claro para su retirada ni plantear un régimen sancionador ante el incumplimiento de la Ley. Ambas cuestiones están resueltas en el texto de la LMDA, aunque sigue siendo necesario un catálogo o registro oficial de simbología franquista en Andalucía.

**El espacio escolar y académico.** Tras casi cuarenta años de régimen monárquico constitucional y dos grandes reformas educativas (la LOGSE del PSOE y la LOE del PP), la Memoria Democrática y, lo que aún es más grave, la simple visión actualizada y científica sobre los dos últimos tercios del siglo XX español, siguen sin entrar en las aulas. He aquí una de las causas profundas del mantenimiento y el predominio social de una memoria colectiva basada aun en el desconocimiento de lo que ocurrió y en la persistencia de mitos ahistóricos como moldes interpretativos del origen del franquismo y de la actual democracia. Este es el mejor ejemplo para entender que sin transversalidad no hay Memoria posible. De nuevo, la aprobación parlamentaria de la Ley de Memoria Andaluza, establece un margo que obliga a la Administración pública a introducir contenidos científicos y axiológicos vinculados a la Memoria Democrática tanto en la enseñanza obligatoria como en la universidad, así como a plantear actividades de formación del profesorado en esta materia.

**El espacio jurídico.** La apuesta fundamental en este sentido es la ley de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, verdadero eje vertebrador de las políticas públicas de memoria en Andalucía, que analizo a continuación.

## 2) La Ley de Memoria Democrática como factor de ruptura del modelo de Memoria basado en la equidistancia y la privatización de las exhumaciones.

**2.1.La Exposición de motivos** que precede en la Ley al desarrollo del articulado mantiene respecto a la redacción original realizada desde la Dirección General de Memoria en 2013 dos cuestiones claves: El reconocimiento del gran legado democrático, valores cívicos y prácticas políticas igualitarias que la Segunda República nos ha dejado como parte irrenunciable de la historia y la identidad colectivas, y la reivindicación largamente exigida por el movimiento memorialista de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad perpetrados por el franquismo, lo que obliga a los jueces y fiscales a investigar las evidencias materiales de dichos delitos. Respecto al régimen republicano se afirma que *es imprescindible que no quede en el olvido el legado histórico de la Segunda República Española, como el antecedente más importante de nuestra actual experiencia democrática. Desde esa perspectiva es necesario recordar con toda su complejidad y su trágico desenlace los valores y principios políticos y sociales que presidieron este periodo.*

En cuanto a los crímenes del franquismo, la Exposición de Motivos defiende que *El Dictamen de noviembre de 2013 del Comité de las Naciones Unidas contra la desaparición forzada se pronuncia sobre la obligación de investigar las desapariciones durante la Guerra Civil y la Dictadura y facilitar el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares. En esta línea, los crímenes cometidos por el franquismo durante todo el periodo están claramente definidos como crímenes contra la Humanidad. Por su propia naturaleza, estos crímenes serían imprescriptibles y debe asegurarse su persecución universal, por lo que no puede aplicarse a ellos la prescripción de la acción penal o de la pena mediante el establecimiento de leyes de amnistía o de cualquier otro modo. Desde esta perspectiva... **...debería derogarse o modificarse cualquier norma legal de carácter estatal que se oponga o contravenga esta normativa internacional*** (El subrayado es mío. Se trata de una alusión sin nombrarla directamente a la Ley de Amnistía de 1977).

No se ha mantenido sin embargo en el texto final de la Ley otra petición o exigencia irrenunciable para la dignidad de las víctimas, como es la anulación total y completa de los juicios sumarísimos que dieron carta de naturaleza legal a numerosos crímenes de Estado y condenaron sin posibilidad de defensa

alguna a miles de republicanos y a sus familias a penas de cárcel, al exilio o a la incautación de bienes. La Exposición de Motivos se limita en este sentido a seguir la estela de la Ley de Memoria estatal de 2007 y solo reconoce *el carácter radicalmente injusto de todas las condenas, sanciones y cualesquiera formas de violencia personal... .. producidas durante la Guerra Civil y la dictadura*. En la práctica esto supone que las víctimas de esta violencia –entre ellas Blas Infante- siguen siendo desde el punto de vista jurídico y legal delinquentes en vez de referentes para la ciudadanía de valores cívicos, como ocurre en el resto de democracias que han sufrido periodos dictatoriales.

**2.2.** Siguiendo las recomendaciones del *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU*, y del *Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición*, el deber de responder a los derechos de las víctimas corresponde al Estado Democrático, y no puede ser privatizado en el ámbito familiar, ni delegado en la voluntad y el trabajo de foros y asociaciones memorialistas o en los equipos de técnicos e investigadores. Otra cosa es que se fomente y se consolide en la Ley un amplio espacio de decisión, colaboración y participación activa con el movimiento ciudadano (Asociaciones, Foros, Plataformas) vinculado a la Memoria.

Por invitación del Gobierno de España, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitó el país del 23 al 30 de septiembre de 2013, en pleno proceso de elaboración de la Ley, lo que permitió incorporar algunas de sus propuestas y conclusiones en el texto legal y, sobre todo, nos sirvió para reforzar el enfoque general de la misma. En el resumen inicial del Informe se señala que *los avances en materia de exhumaciones y respuesta a los derechos de las víctimas se han logrado gracias a iniciativas impulsadas o realizadas por familiares de las víctimas o por la sociedad civil y algunos sectores estatales en algunas comunidades autónomas. De acuerdo con las obligaciones dimanantes de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y del derecho internacional, el Estado debe asumir su responsabilidad y un rol de liderazgo para asegurar que estas iniciativas son parte de una política de Estado comprensiva, coherente, permanente, cooperativa y colaborativa. Todas las actividades en materia de desapariciones forzadas deben tener en cuenta la perspectiva de género... ..Los desafíos persisten: el limitado alcance de la Ley de Memoria Histórica, la carencia de presupuesto para la implementación de esta; la vigencia de la Ley de Amnistía, la ausencia de un delito autónomo de desaparición forzada, la falta de una ley de acceso a la*

*información, la dificultad para acceder a los archivos y la **carencia de un plan nacional de búsquedas de personas desaparecidas.***

*En el apartado 3 del Informe, dedicado a “Verdad y Memoria”, se señala **Las medidas previstas por la Ley de Memoria histórica referidas a la localización e identificación de las víctimas (artículos 11 a 14) dependen de la iniciativa de los familiares que lo soliciten sin establecer una obligación estatal de actuar de oficio. Según su artículo 11 las administraciones públicas solo tienen la obligación de cooperar con los particulares y facilitar las actividades de indagación, localización e identificación de las personas desaparecidas, transfiriendo de hecho la responsabilidad de estas actividades desde el Estado hacia los familiares. La búsqueda de los familiares no puede depender de la tarea o iniciativa de los familiares sino que debe ser asumida como una obligación del Estado.***

*En el apartado 4, sobre el Derecho a la Justicia, el Informe señala **el Tribunal Supremo en sus sentencias de absolución y competencia (febrero 2012) estableció expresamente que no procede la investigación penal por casos de desapariciones forzadas durante la guerra civil dado que estarían prescritos, los presuntos responsables estarían muertos, el carácter permanente de las desapariciones sería una ficción inaceptable jurídicamente y sería aplicable a ellos en todo caso la Ley de Amnistía de 1977.***

*Esta combinación de factores es contraria a los principios que emergen de las obligaciones internacionales de España, incluida la firma de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las desapariciones forzadas.*

*Más adelante, en el mismo apartado 4 el Informe denuncia **Cuando se procura proceder a una excavación o exhumación de una fosa común los jueces, fiscales o policía no se personan en el lugar, con el argumento de que ello no formaría parte de una investigación penal. Esta decisión constituye una omisión grave por parte de las autoridades judiciales y de procuración de justicia de investigar de oficio la potencial comisión de cualquier delito y especialmente una desaparición forzada. De hecho, en la mayor parte de los casos, las denuncias se archivarían de plano sin ningún tipo de actuación judicial. Hasta tanto y en cuanto no se realice la apropiada identificación científica de los restos, fechas y causas de las muertes y no haya una determinación judicial de la configuración de un delito, de los posibles responsables y si operan causas de extinción de la acción o la pena, los jueces no pueden a priori prejuzgar sobre las mismas a riesgo de violar principios fundamentales del derecho.***



Pablo de Greiff, el Relator especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, realizó una visita oficial a España del 21 de enero a 3 de febrero de 2014, entrevistándose con representantes del Estado y de la sociedad civil, tanto a nivel central como en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña y Galicia. El informe resultante es coincidente con el anteriormente citado e insiste en la incompatibilidad de la Ley de Amnistía y especialmente de la interpretación que se ha hecho de ella desde el poder judicial, con las obligaciones internacionales adquiridas por España, incluyendo el artículo 2 párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por nuestro país el 27 de abril de 1977, anterior por tanto a la promulgación de la Ley de Amnistía. Del mismo modo, el Informe establece que *la privatización de las exhumaciones también alimenta la indiferencia de las instituciones del Estado, incluyendo las autoridades judiciales. Estas no se apersonan cuando se denuncia el descubrimiento de una fosa y no existen por ende registros oficiales de las exhumaciones. Se crea entonces un efecto perverso que obliga a los familiares a escoger entre su derecho a enterrar a sus seres queridos y la posibilidad de poder un día establecer una verdad oficial sobre las circunstancias de su muerte.*

Como coordinador del equipo impulsor y redactor de la Ley tuve la oportunidad de entrevistarme tanto con las componentes del grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas como con el propio Pablo de Greiff, así como de analizar las conclusiones de ambos informes que sin duda fueron muy tenidas en cuenta en la elaboración del anteproyecto de ley. El texto final de la Ley recoge con claridad el espíritu y el posicionamiento jurídico de los informes, incluyendo la necesidad de contar con presencia judicial en las exhumaciones, que se refleja de modo incompleto en el apartado 3 del artículo 10 del título I, dedicado en su totalidad a las víctimas. En dicho apartado se señala que *los hallazgos de restos se pondrán inmediatamente en conocimiento de las autoridades administrativas y judiciales correspondientes.* Más comprometida es la redacción del artículo 14, sobre *Denuncia y personación ante los órganos jurisdiccionales.* En él se recoge que *La Consejería competente en materia de memoria democrática, directamente o a través del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, denunciará, cuando proceda, ante los órganos jurisdiccionales la existencia de indicios de comisión de delitos que se aprecien con ocasión de las localizaciones, identificaciones o en relación con los hallazgos a que se refiere esta Ley.*

**2.3.** El carácter **transversal** que debe tener la aplicación de las políticas públicas de Memoria, para que estas sean efectivas y posibles. Esto supone la conjunción de esfuerzos y de compromisos del conjunto de las Administraciones públicas, desde los Ayuntamientos hasta el Gobierno central, pasando por las Diputaciones provinciales y la propia Junta de Andalucía, sin olvidar el importante papel de apoyo técnico y científico que pueden y deben aportar las Universidades andaluzas de carácter público. El principio de transversalidad es irrenunciable para el desarrollo de las políticas públicas de Memoria tanto porque la conjunción de esfuerzos supone un importante ahorro de recursos públicos, aumentando la eficiencia y garantizando el indispensable rigor técnico y la excelencia científica en procesos de exhumación complejos, como porque se garantiza el control y la participación social de abajo hacia arriba en la aplicación de dichas políticas públicas. La transversalidad facilitaría, por ejemplo, la puesta en práctica de acuerdos y convenios entre La Consejería titular de la Memoria Democrática, Ayuntamientos y Diputaciones junto con el ámbito universitario público sin los que resulta muy difícil la exhumación e identificación de víctimas en las grandes fosas comunes de las capitales andaluzas que sufrieron el golpe de estado. Por otro lado, la Ley resulta inaplicable sin la activa colaboración y coordinación de casi todas las Consejerías que integran el poder ejecutivo de la Junta: Sanidad, para llevar a cabo la identificación de las víctimas, conservar los restos cadavéricos y aportar profesionales (médicos forenses) para la exhumación. Educación para implementar la incorporación efectiva al currículo escolar de contenidos historiográficos vinculados a la Memoria Democrática. Justicia para favorecer la presencia judicial en las fosas y la actuación de los fiscales. Cultura para impulsar la catalogación de Lugares de Memoria y dirimir posibles recursos que invoquen valores artísticos o patrimoniales en relación con el mantenimiento de ciertos símbolos franquistas...y así podríamos seguir hablando de Medio Ambiente, Presidencia o Hacienda.

**2.4.** La elaboración de un censo de víctimas del franquismo, que incluya las formas de violencia sobre las mujeres, los exiliados y los colectivos reprimidos por su condición étnica o afectivo-sexual. Para ello se crea una Comisión de la Verdad, cuyas conclusiones deben ser asumidas oficialmente por la Junta de Andalucía. El título I de la Ley se dedica a la caracterización e identificación de las víctimas, ampliando el concepto a los familiares que tengan relación inmediata con los y las represaliados y también a aquellas personas que sufrieron daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización, en los términos de la Resolución

60/147, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de Diciembre de 2005. En estrecha relación con la elaboración de un completo censo de víctimas, el artículo 41 del Título IV de la Ley (Fomento del Movimiento Asociativo y Fundacional) se ocupa de la creación de *un grupo de trabajo o comisión independiente que recopile materiales para elaborar un informe consistente, incluyente y global a favor de la verdad, reparación y garantías de no repetición sobre la represión franquista en Andalucía*.

En los siguientes apartados del art. 41 se desarrolla y concreta el periodo de indagación del grupo de trabajo, que coincide con el marco temporal de la propia Ley desde el golpe de estado a la aprobación del estatuto de Autonomía, la composición del grupo, el carácter independiente del mismo, la dotación presupuestaria, la creación a nivel provincial de puntos de atención a las víctimas, el plazo de 18 meses para la terminación del trabajo y la inclusión de la perspectiva de género. Las conclusiones del grupo de trabajo deberán ser aprobadas por el Parlamento y elevadas a las Cortes Generales para su aportación a *la futura y necesaria Comisión de la Verdad del Estado Español*.

A los efectos de alcanzar la Verdad y la Reparación Moral para las víctimas del franquismo, el grupo de trabajo cumple los cometidos de las Comisiones de la Verdad creadas en el marco del derecho transicional en los países que han sufrido periodos dictatoriales, como Argentina, Chile o Guatemala. La única e importante limitación tiene que ver con la aplicación de la justicia, esto es, que los poderes legislativo y ejecutivo insten a la fiscalía a investigar los crímenes de lesa humanidad que hayan sido demostrados fehacientemente a partir del informe elaborado por la Comisión. En el caso andaluz esto no puede realizarse debido a las limitaciones en competencias de justicia que establece nuestro Estatuto Autonómico.

**2.5.** Un plan de exhumaciones que contemple suficientes recursos públicos en los próximos cuatro años, así como la posibilidad en su caso de expropiaciones temporales de terrenos privados para acometer procesos de exhumación. Esta es sin duda la pieza clave del arco de la Ley, y si no se cumple con rigor y premura, el conjunto del texto legal quedará desacreditado. El apartado 2 del artículo 8 de la Ley (*Localización, exhumación e identificación de las víctimas*) señala que *El Plan Andaluz de Memoria Democrática, previsto en el artículo 43, priorizará las medidas y actuaciones para la localización, exhumación e identificación de las víctimas desaparecidas*. El mencionado artículo 43 desarrolla el *Plan Anual de Memoria Democrática y planes anuales*. En el marco de este Plan Anual se fijan *medidas específicas respecto a los trabajos de indagación, localización,*

*exhumación e identificación de las víctimas* y, cuestión muy importante, se determinan los recursos financieros indicativos para su ejecución. Tras una larga pugna con el gabinete jurídico de la Junta y determinados representantes políticos, la Ley consigue introducir en el artículo 11 la expropiación forzosa temporal de terrenos privados cuyos propietarios se nieguen a facilitar los trabajos de exhumación de fosas comunes que se encuentre en dichos terrenos.

**2.6.** El capítulo III de la ley se ocupa de la retirada de símbolos y actos contrarios a la Memoria Histórica y Democrática y va mucho más allá de lo establecido por la Ley de 2007 de Zapatero, que se ha mostrado inoperante o ineficaz ante la negativa de ayuntamientos, instituciones eclesíásticas o particulares a retirar la simbología franquista que recuerda la victoria, exalta a los verdugos y denigra a las víctimas. Se establece un plazo para la retirada de símbolos franquistas. La Junta podrá retirar de oficio los símbolos, cuando los ayuntamientos se nieguen a hacerlo, y se elimina la excepción histórico-artística o arquitectónica que ha permitido la permanencia de tantas placas y cruces de exaltación de la dictadura, especialmente en iglesias y catedrales. Esperemos que se cumpla efectivamente el enunciado del apartado 12 del artículo 32, que obliga a las administraciones públicas andaluzas a *prevenir y evitar* la realización de actos públicos que entrañen exaltación de la dictadura o menosprecio a sus víctimas. La existencia de un régimen sancionador, dirigido a los incumplimientos por parte de instituciones o ciudadanos de la normativa establecida en la Ley, en especial en lo que atañe a la retirada de símbolos franquistas, a la exhumación irregular o clandestina de restos de represaliados o a manifestaciones públicas que atenten claramente a la dignidad de las víctimas de la violencia franquista, incluidos sus familiares y descendientes, junto con la retirada de subvenciones a entidades locales que no cumplan el deber democrático de eliminar los símbolos franquistas supone sin duda una garantía de su aplicación efectiva.

**2.7.** Los contenidos propios de la Memoria Histórica Democrática deben estar presentes en los programas escolares de la enseñanza pública en todos los niveles educativos incluyendo la Universidad, así como en los medios audiovisuales públicos. El artículo 47 de la Ley establece las actuaciones en materia de enseñanza tendentes a dar a conocer al alumnado de enseñanza no universitaria la verdad sobre lo ocurrido en el periodo que contempla la Ley (1936-1982), estableciendo un relato académico al mismo tiempo comprometido con los valores democráticos y sustentado en la reciente y

rigurosa investigación historiográfica de nuestra historia reciente. Sorprende el desistimiento, la torpeza y la baja calidad científica de los contenidos y los programas de Historia de España dedicados a la Segunda República, el golpe de estado (que en muchos casos ni siquiera se nombra), la guerra civil, la Dictadura y la Transición que actualmente y desde hace décadas se imparten en nuestras aulas, máxime cuando dichos programas han sido elaborados con la aplicación de reformas educativas (LOGSE y LOE) promovidas por gobiernos supuestamente de izquierdas. Por poner dos ejemplos, la República se une en un solo bloque de contenidos con la Guerra Civil, como si esta fuera un desenlace inevitable o el obligado acto final del régimen republicano, y la Dictadura se estudia sin hacer alusión alguna a la brutal represión, a la guerrilla urbana o rural, al exilio masivo o a la resistencia organizada del pueblo español. Para que sea efectiva la incorporación de esta visión historiográfica en el currículo escolar no debería recurrirse a la creación de una nueva materia de “Memoria Democrática” o a incorporar estos contenidos solo en otras disciplinas de escasa presencia en el currículo, tal como Educación para la Ciudadanía. Por el contrario, el reto estriba en actualizar y reescribir el conjunto del periodo en el área de Ciencias Sociales y en las disciplinas ya existentes en las que se aborda la Historia Contemporánea de España.

- La constitución de un Instituto Andaluz de Memoria Democrática, que integra y fomenta las iniciativas de investigación historiográfica, registro de fuentes orales y recuperación de archivos, en el periodo comprendido entre la proclamación de la Segunda República Española y la Transición al actual régimen de monarquía parlamentaria, incluyendo la lucha por el autogobierno andaluz.
- La creación de un Consejo Andaluz de Memoria Democrática, como espacio de convergencia y coordinación entre el ámbito institucional y el movimiento memorialista andaluz, para proponer y aplicar las líneas directrices de las políticas públicas de Memoria en nuestra Comunidad Autónoma.

### **3. Cómo afecta la paralización de la Ley a las reivindicaciones y objetivos del movimiento social y memorialista de la Desbandá.**

La ruptura por parte del PSOE del pacto de gobierno con IU, y el posterior pacto de investidura con Ciudadanos marcó un giro a la derecha de la acción política del ejecutivo autonómico y la virtual paralización del Proyecto de Ley, del que nada se supo durante la primera parte de la legislatura. Pero lo

peor vino tras la imprevista llegada al gobierno andaluz de una coalición de derechas apoyada externamente por la extrema derecha, que dio unas cuantas vueltas de tuerca a la asfixia financiera y administrativa de la Ley, llegando en la práctica a una derogación *de facto* del texto legal. La derogación real en pleno parlamentario hubiera supuesto para las fuerzas políticas impulsoras de tal iniciativa un seguro desgaste político, ya que la Ley de Memoria Andaluza fue aprobada sin **ningún voto en contra**, mientras que su derogación hubiera contado con el voto contrario de casi la mitad del arco parlamentario.

La cuestión es determinar hasta qué punto y en qué aspectos concretos la paralización del desarrollo de la Ley, la consiguiente falta de recursos humanos y materiales y la puesta en marcha por la Junta de políticas negacionistas y revisionistas han afectado y afectan a los objetivos y reivindicaciones que mantiene con fuerza el movimiento memorialista vinculado a *La Desbandá*. Para ello, diferenciamos en el análisis la paralización del desarrollo normativo y por otro la disminución o desaparición de partidas presupuestarias o subvenciones destinadas a las políticas públicas de Memoria.

La paralización de la puesta en marcha de un *Grupo de trabajo* o *Comisión de la Verdad* con reconocimiento institucional, para escuchar y registrar la voz de las víctimas y elaborar un *Censo Público y Oficial* de las víctimas del franquismo en Andalucía que sirva de base para el reconocimiento y la condena parlamentaria del genocidio franquista en Andalucía ha supuesto, en el caso concreto de la Desbandá, la imposibilidad de avanzar en un censo de víctimas específico del hecho histórico que abarca desde la Huida de Málaga hasta la llegada a Almería y el regreso forzado o voluntario de muchos de los que huyeron, que dio lugar a una feroz represión prolongada durante meses. Esta es una reivindicación fundamental, compleja y difícil desde el punto de vista documental, archivístico y exhumatorio, pero en él podría avanzarse si se reactiva el desarrollo de la LMDA.

Algo parecido ocurre con la señalización e inclusión en el Catálogo Oficial de nuevos Lugares y Senderos de Memoria, que han sido totalmente paralizados con la nueva administración y previsiblemente, tras el resultado del 19-J pasado, van a continuar fuera de cualquier previsión de nuevas designaciones. En el amplio marco geográfico por donde discurrió la Huida de población hacia la zona republicana, tanto por el interior como por la costa, sin duda es preciso seguir nombrando y reconociendo Lugares de Memoria, tanto vinculados a las fosas y la represión, como a escenarios de

resistencia y lucha. La catalogación desde la Secretaría de Memoria del Gobierno de la nación del conjunto de la línea de marcha costera como "*Sendero de Memoria*" constituye sin duda un buen ejemplo de cómo desde diferentes niveles del Estado (Central, autonómico, provincial, comarcal, local) puede continuarse respondiendo a las demandas del movimiento memorialista cuando estas se obstaculizan desde ámbitos de la administración controlados por la derecha negacionista, como es el caso actualmente de Andalucía.

Uno de los grandes retos, sobre el que no se ha avanzado demasiado, es la elaboración y difusión de material didáctico para ESO, Bachillerato y Ciclos Formativos, bien como unidades didácticas, bancos de actividades, comics, exposiciones itinerantes o material audiovisual con perspectiva didáctica. En este sentido, hay que denunciar la inexistencia de un decreto u orden que establezca el marco para la modificación del actual currículo educativo en el porcentaje (40%) que según Ley corresponde a la administración educativa de la Junta y potencie la firma de un convenio de colaboración entre la Consejería de Educación y aquella donde resida Memoria Democrática.

Otro elemento clave de la Ley que duerme el sueño de los justos, bien acunado por las manos reaccionarias de la derecha gobernante, consiste en la paralización de la prevista puesta en marcha del *Instituto Andaluz de Memoria Democrática*, vinculado al también no nacido *Consejo Andaluz de Memoria Democrática*. La creación del IAMD se entendía como un hito para la consolidación de las políticas públicas de Memoria en Andalucía, ya que constituiría una gran base material en forma de Memorial y Centro de Estudios que aglutinaría y organizaría gran parte de lo investigado y conocido hasta ahora. Este gran espacio Memorial integraría como una parte importante del conjunto de la oferta informativa dirigida a la población un amplio capítulo o sección dedicado de modo monográfico a los diferentes aspectos, variables y perspectivas comprendidas en la *Desbandá*.

Otro elemento legal, necesario pero inexistente, es la elaboración y publicación de un nuevo *Protocolo de Exhumaciones*, ajustado y coherente no solo con la LMDA, sino con la jurisprudencia internacional sobre Desapariciones Forzadas. En el caso de las numerosas fosas de tamaño medio o pequeño que jalonan la marcha de los huidos hacia Almería, la ausencia de este protocolo imposibilita *de facto* la presencia judicial u un tratamiento más eficaz y rápido de las pruebas de ADN, por lo que el cumplimiento de lo previsto por la legalidad internacional ante las evidencias de delitos imprescriptibles como *crímenes de guerra* y *crímenes*

*contra la humanidad* (ambos cometidos sin duda alguna por las fuerzas franquistas en la persecución de los miles de huidos) sigue quedando impune. La insuficiencia de los medios y recursos destinados a la obtención, custodia, conservación y uso de las pruebas de ADN dificulta grandemente el derecho de los descendientes a obtener de modo individualizado los restos de sus antepasados con la correspondiente identificación nominal.

Todo lo anterior tiene que ver con la inexistencia del necesario y previsto calendario de desarrollo normativo, en forma de Decretos u Órdenes. Si ahora analizamos como repercute el corte casi total de fondos públicos destinados a subvenciones a proyectos de investigación, trabajos monográficos, síntesis historiográficas, materiales didácticos o productos audiovisuales relacionados con la divulgación de hechos históricos o experiencias memorialistas en el periodo acotado por la ley (1931-1981), convendremos en que las consecuencias para la *Desbandá* siguen siendo claramente negativas, solo paliadas en parte por la ocupación de este espacio de apoyo público por parte de otros niveles administrativos, como el estado central o las Diputaciones Provinciales. Más todavía, el avance impulsado desde la propia Junta de discursos y relatos negacionistas y revisionistas, que llegan incluso a negar la existencia histórica de la brutal y sostenida represión ejercida sobre la población que huía inerme, ataca a la base misma de la tan difícilmente conseguida reconstrucción y divulgación del crimen de la carretera Málaga-Almería, como de modo inmejorable definió Norman Bethune. Se trata de un peligro real teniendo en cuenta la potencia de los altavoces mediáticos e incluso académicos de la reacción apoyada por una derecha política y sociológica que no renuncia a ser dueños del relato hegemónico sobre nuestro pasado reciente, aunque este se base en el mito y no en la verdad histórica.

## CONCLUSIÓN

El actual escenario político andaluz supone en el ámbito específico de Memoria Histórica y Democrática no solo la paralización de las Políticas Públicas de Memoria sustentadas en el marco jurídico de la LMDA, sino la involución hacia un relato negacionista, tardofranquista y por tanto no democrático. Esta situación general afecta de modo directo a las posibilidades de avance y consecución de los horizontes reivindicativos fijados por el movimiento social y memorialista de *La Desbandá*. La dinámica de trabajo y colaboración desde las bases de esta gran organización que es hoy *La Desbandá*, junto con el apoyo administrativo del Gobierno central, Diputaciones, etc. permite, y el mejor ejemplo es este Primer Congreso



Internacional, compensar la involución autonómica para seguir avanzando. A pesar de ello, la reactivación y el desarrollo normativo de la LMDA constituiría sin duda una potente base para retomar los retos aún pendientes de esta potente, diversa y transversal organización que aúna historia, memoria, cultura y senderismo. Esperemos conseguirlo más temprano que tarde.

## **Fuentes**

- Informe del Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Consejo de Derechos Humanos. Julio de 2014.
- Informe del Relator especial de la ONU sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición. Consejo de Derechos Humanos. Julio de 2014
- Ley de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía
- Cobo Romero Francisco (coord.) La Represión Franquista en Andalucía. Balance historiográfico, perspectivas teóricas y análisis de resultados. Centro de Estudios Andaluces. 2012.
- Breve Crónica de la violencia franquista en Andalucía. Luis Naranjo y Rafael González. Diputación Provincial de Córdoba, 2020.