

## LLEIS I CULTURA DEMOCRÀTICA: LA REGULACIÓ DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES DE MEMÒRIA HISTÒRICA A CATALUNYA, LES ILLES BALEARS I EL PAÍS VALENCIÀ\*

Raül Digón Martín\*\*

### Resum

Durant els darrers anys s'han aprovat a Espanya lleis i programes de polítiques públiques de memòria històrica i democràtica d'abast estatal i autonòmic. L'article presentat tracta d'aquest fenomen d'interès jurídic i polítològic, en l'àmbit territorial de les comunitats autònomes de Catalunya, les Illes Balears i el País Valencià. El text té per objecte analitzar els fonaments teòrics, l'estructura i els continguts de les lleis que conformen els marcs jurídics català, balear i valencià en la matèria, a partir d'una revisió preliminar de la llei estatal. En conseqüència, assenyalava mancances de la legislació—central i autonòmica—examinada i planteja propostes de coordinació interadministrativa i interdisciplinària entre els poders públics, per tal d'atendre millor les demandes ciutadanes entorn dels drets a la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició, concebuts com a principis de justícia transicional.

Paraules clau: memòria; lleis; polítiques públiques; veritat; justícia; reparació; no repetició.

### LAWS AND DEMOCRATIC CULTURE: THE REGULATION OF PUBLIC POLICIES CONCERNING HISTORICAL MEMORY IN CATALONIA, THE BALEARIC ISLANDS AND THE VALENCIAN COUNTRY

#### Abstract

*In recent years, laws and public policy programmes concerning historical and democratic memory with a nationwide and regional scope have been passed in Spain. The article presented deals with this phenomenon of legal and political science interest within the territorial scope of the autonomous communities of Catalonia, the Balearic Islands and the Valencian Country. The purpose of the text is to analyse the theoretical foundations, the structure and the contents of the laws that structure the Catalan, Balearic and Valencian legal frameworks concerning the matter, based on a preliminary review of the central government legislation. Consequently, it points out shortcomings in the (central and regional government) legislation examined, and makes proposals for interdisciplinary coordination between public administrations among the public powers, in order to better meet the public's demands concerning the rights to truth, justice, reparations and guarantees of non-repetition, conceived of as principles of transitional justice.*

*Key words: memory; laws; public policy; truth; justice; reparations; non-repetition.*

---

\* Aquest treball està dedicat a la memòria de Josep Ignasi Sardà Rico.

\*\* Raül Digón Martín, professor associat de teoria política al Departament de Ciència Política, Dret Constitucional i Filosofia del Dret de la Universitat de Barcelona. Facultat de Dret, av. Diagonal, 684. 08028 Barcelona. [rauldigonmartin@ub.edu](mailto:rauldigonmartin@ub.edu).

Article rebut el 19.12.2019. Avaluació cega: 11.01.2020 i 11.01.2020. Data d'acceptació de la versió final: 09.03.2020.

**Citació recomanada:** Digón Martín, Raül. (2020). Lleis i cultura democràtica: la regulació de les polítiques públiques de memòria històrica a Catalunya, les Illes Balears i el País Valencià. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 148-180. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3393>

## Sumari

- 1 La memòria històrica i democràtica a Espanya com a problemàtica general
- 2 La Llei 52/2007, de 26 de desembre: balanç, crítica i prospectiva
- 3 Altres lleis de memòria: Catalunya, les Illes Balears i el País Valencià
  - 3.1 El cas català: de la regulació precursora a la possible refosa legislativa
  - 3.2 El cas balear: dualitat legislativa i política pública comuna
  - 3.3 El cas del País Valencià com a model de llei integral de memòria democràtica
- 4 Conclusions
- 5 Annexos
  - ANNEX I. Legislació sobre polítiques públiques de memòria històrica i democràtica a Espanya
    - ESTATAL
    - AUTONÒMICA
  - ANNEX II. Comunitats autònomes que no s'han dotat de lleis ni d'un decret específic de memòria
  - ANNEX III. Marc jurídic de les polítiques de memòria històrica i democràtica als Països Catalans
- 6 Referències bibliogràfiques

## 1 La memòria històrica i democràtica a Espanya com a problemàtica general

Qualsevol àmbit legislatiu integra dues dimensions fonamentals. En primer lloc, comporta la regulació de les institucions i les mesures tècniques de cada àrea jurídica (com les figures del dret patrimonial, de les relacions laborals o de la política educativa). Paral·lelament, suposa la projecció social dels valors subjacents a aquelles mateixes figures jurídiques, en sentit ideològic. N'és un exemple la legislació sobre polítiques públiques de memòria (democràtica, històrica i/o col·lectiva),<sup>1</sup> les implicacions ètiques i polítiques de la qual desborden en el debat públic la mera significació legal. Per tal d'introduir —en l'àmbit territorial anunciat— l'estudi d'aquesta matèria, que ha estat objecte d'aproximacions més generals (De la Cuesta, Odriozola, 2018; García Bravo, 2019), escau recordar succintament diversos esdeveniments fonamentals de la Guerra Civil, la dictadura franquista i la transició política cap a la democràcia, com a rerefons històric de víctimes i perpetradors.

Es calcula que durant la Guerra Civil més de 300.000 homes moriren al front, 200.000 homes i dones van ser assassinats a la rereguarda i hi va haver desenes de milers d'executats en consumir-se la derrota republicana, a més del nombre desconegut d'adults i nens morts als bombardejos i els desplaçaments massius, el cost de l'exili, els milers de persones mortes per malnutrició i malalties als camps de presoners i de concentració espanyols o francesos, les víctimes dels batallons de treball i els morts per esgotament als camps de treball nazis (Preston, 2011; Espinosa et al., 2010). La dictadura franquista, sorgida d'aquelles atrocitats, desplega un ampli ventall repressiu contra els drets fonamentals i la pluralitat ideològica de la societat: depuracions professionals, consells de guerra sumaríssims, tortures, afusellaments, sostracció d'infants, sancions per “responsabilitats polítiques”, confiscacions de béns, espoli patrimonial dels represaliats (Maestre, 2019), prohibició de l'ús públic de llengües com el català (Benet, 1995), humiliacions per gènere o orientació sexual, etc. Múltiples violacions dels drets humans que aquell règim va perllongar en el temps, algunes fins ben avançada la transició política, solcada d'episodis violents (Sánchez Soler, 2010; Carballar, 2018). Totes les víctimes i llurs parents conformen el destinatari primer de les polítiques públiques de memòria, per bé que el conjunt de la societat i, en particular, el jovent en són igualment receptors (i protagonistes).

---

<sup>1</sup> Aquest article es refereix conjuntament a la memòria “històrica”, com a expressió d'ús social i mediàtic més generalitzat, i a la memòria “democràtica”, de denotació més substantiva i precisa, en ser les més emprades —alternativament o de manera complementària— per la legislació examinada, sens perjudici de les accepcions particulars de les expressions memòria “històrica”, “social”, “democràtica” o “col·lectiva” (Aguilar, 2008: 43-52).

El procés de transició política per restablir la democràcia i les llibertats, complex i amb claroscurs, va comportar el silenci i l'oblit sobre els drets de les víctimes de la Guerra Civil i el franquisme, com a model de *disremembering* (Elster, 2004: 62). No hi hagué cap comissió de la veritat ni es depuraren les responsabilitats penals dels victimaris, que han gaudit d'impunitat pels crims perpetrats (Gil Gil, 2009; Jimeno Aranguren, 2018). Els poders públics limitaren l'atenció a les víctimes a mesures com les pensions o les indemnitzacions, però no s'investigaren els fets del conflicte bèl·lic i la dictadura ni s'hi van retre comptes. La inacció de les institucions de l'Estat envers els drets dels represaliats i els seus familiars ha estat objecte de reprovació i recomanacions crítiques des de diverses instàncies internacionals, que desaproven l'incompliment reiterat dels deures estatals derivats de tractats i convencions internacionals (la cerca de persones desaparegudes, la recerca històrica sobre crims de lesa humanitat, la depuració de responsabilitats penals i tota l'atenció pendent, en definitiva, als drets dels familiars d'aquelles persones i del conjunt de la ciutadania).

Entre les crítiques amb més repercussió sobre l'opinió pública en els darrers anys, hi destaquen les del Grup de Treball sobre les Desaparicions Forçades o Involuntàries (Nacions Unides), que el 2 de juliol de 2014 va emetre un informe derivat d'una visita oficial a Espanya a invitació del Govern. Els responsables de la delegació visitaren Madrid, Catalunya, el País Basc i Andalusia. Jasminka Dzumhur i Ariel Dulitzky es reuniren amb nombrosos actors del món de la memòria (responsables d'institucions i d'associacions, familiars de desapareguts, acadèmics, etc.). L'informe, atesa la Declaració sobre la protecció de totes les persones contra les desaparicions forçades, constatà limitacions de la Llei de "memòria històrica" i de dotació pressupostària, així com la necessitat de coordinar millor les institucions centrals i autonòmiques de drets humans.

El Grup de Treball va considerar que la interpretació de la judicatura espanyola sobre la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia (BOE núm. 248, 17/10/1977), implica la impunitat dels autors de les desaparicions forçades, i va reclamar tipificar la desaparició forçada com a delictes autònoms; ratificar la Convenció sobre la Imprescriptibilitat dels Crims de Guerra i dels Crims de Lesa Humanitat (1968) i establir que el delictes autònom de desaparició forçada és imprescriptible (o bé fer que els terminis de prescripció comptin des del final de la desaparició: quan apareix la persona o se'n troben les restes). Així mateix, atesa l'edat avançada dels testimonis, es recomanava a l'Estat, d'acord amb la Declaració esmentada anteriorment i "altres obligacions internacionals", investigar d'ofici i jutjar totes les desaparicions forçades, amb la presència de responsables de l'Administració de justícia en la pràctica de les exhumacions. També s'instava a revisar les reformes legislatives restrictives de la jurisdicció universal<sup>2</sup> i a enfortir l'auxili judicial a qualsevol procediment penal sobre desaparicions forçades a Espanya que es tramiti a qualsevol país. El Grup reclamava, en resum, que l'Estat assumís amb lideratge la responsabilitat de desenvolupar els treballs de cerca de persones desaparegudes i el conjunt de mesures associades, mitjançant una política d'Estat de caire integral, permanent i col·laboradora.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Les modificacions de l'art. 23.4 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ) (BOE núm. 157, 2/7/1985), com la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre, complementària de la Llei de reforma de la legislació processal per a la implantació de la nova oficina judicial, per la qual es modifica la LOPJ (BOE núm. 266, 4/11/2009), i la Llei orgànica 1/2014, de 13 de març, de modificació de la LOPJ, relativa a la justícia universal (BOE núm. 63, 14/3/2014) —STC 140/2018, de 20 de desembre (BOE núm. 22, 25/1/2019)—, han restringit substancialment l'abast del principi de justícia universal a Espanya. El principi exceptua el de territorialitat de la legislació penal de cada estat, perquè estén la jurisdicció dels òrgans penals d'un estat més enllà de les seves fronteres, en casos sobre vulneracions greus dels drets humans (crims contra la humanitat d'acord amb el dret internacional). El principi de justícia universal és subjacent als casos del dictador Pinochet durant la seva estada a Londres (ordre de detenció dictada per l'exjutge de l'Audiència Nacional —AN— Baltasar Garzón el 16 d'octubre de 1998 per implicació en delictes de genocidi, terrorisme internacional, tortures i desaparició de persones a Xile durant la dictadura) i del repressor Scilingo —SAN 16/2005 (Sala Penal, secció 3a), de 19 d'abril, per delictes de lesa humanitat, amb causació de 30 morts i realització de detencions il·legals i tortures; STS 798/2007 (Sala 2a, penal), d'1 d'octubre—, però la redacció actual de l'art. 23.4 de la LOPJ incorpora requisits addicionals —acreditació que els presumptes responsables són a Espanya o que hi ha víctimes de nacionalitat espanyola— que priven els jutges espanyols de tornar a conèixer casos similars, conflictius amb altres estats (Merelo-Barberà, 2014; Bonet Esteve, 2015).

<sup>3</sup> L'informe del Grup de Treball instava a proporcionar suport als familiars i a llurs associacions; crear una entitat estatal que gestioni una base de dades central; adoptar un pla estatal de cerca de persones desaparegudes; coordinar les activitats d'exhumació i identificació de restes de desapareguts i actualitzar regularment els mapes de fosses; sistematitzar la informació disponible i fer-la accessible al públic i establir el marc legislatiu que faciliti l'accés als arxius; acomplir la Llei de "memòria històrica" en relació amb la simbologia franquista; implementar amb consens les recomanacions de l'Informe de la Comissió d'Experts per al Valle de los Caídos (2011); dur a terme un treball de cerca i identificació d'infants que podrien haver estat objecte d'apropiació i suplantació de la identitat; considerar la possibilitat de constituir una comissió d'experts per determinar la veritat sobre les violacions de drets humans durant la Guerra Civil i el franquisme, amb atenció particular sobre les desaparicions forçades.

Una altra referència crítica fonamental rau en l'informe definitiu del relator especial de Nacions Unides sobre la promoció de la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició, emès el 22 de juliol de 2014 com a resultat de la seva visita oficial a Espanya, també a invitació del Govern. Pablo de Greiff, després d'entrevistar-se amb diferents actors de les polítiques de memòria d'arreu de la geografia espanyola (Madrid, Andalusia, Catalunya i Galícia), va constatar un desajust substancial entre les demandes de les entitats memorialistes i les respostes insuficients de les administracions públiques. Per això, instà les institucions de l'Estat a avaluar amb rigor la implementació de la Llei de "memòria històrica" i establir canals de comunicació entre les autoritats competents i les víctimes i les associacions; incrementar la coordinació entre les institucions de memòria i dotar-les de recursos, i evitar disparitats profundes entre les lleis d'aplicació, en els nivells autonòmic i estatal, que alterin la protecció igualitària que mereixen totes les víctimes. Atesos els eixos del seu mandat,<sup>4</sup> el relator formulà recomanacions sobre: veritat,<sup>5</sup> garanties de no repetició,<sup>6</sup> reparació<sup>7</sup> i justícia.<sup>8</sup>

Els dèficits imputats reiteradament a l'Estat —descoordinació institucional, infradotació, distància amb les reivindicacions de les associacions, etc.— per part de Nacions Unides menen a reconsiderar l'abast de les lleis de memòria aprovades a Espanya, algunes anteriors a l'emissió dels dos informes indicats i d'altres de posteriors, així com a avaluar les polítiques de memòria implementades, principalment en les comunitats autònomes que s'hi han compromès. Sense oblidar el tractament que n'ha fet el poder judicial, arran de les denúncies presentades davant l'Audiència Nacional entre el 14 de desembre de 2006 i el 6 d'octubre de 2008 per associacions memorialistes o sindicats, sobre les detencions il·legals per motius polítics des del 1936.<sup>9</sup> Malgrat que l'infuctuós decurs processal d'aquesta problemàtica, tractada en altres articles (Digón i Dueñas, 2013), contextualitza l'article presentat però no n'és l'objecte,<sup>10</sup> que rau en l'estudi subsegüent del corpus

4 La Resolució 18/7 del Consell de Drets Humans de Nacions Unides, de 13/11/2011, va establir el mandat d'un relator especial per atendre situacions de "violacions manifestes dels drets humans i violacions greus del dret internacional humanitari" i es va concentrar en mesures per promoure "la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició". Quatre àrees temàtiques que ordenen les crítiques a l'acció insuficient de l'Estat en polítiques de memòria que figuren a l'Informe del relator especial sobre la seva visita a Espanya (2014). Aquests eixos, avui consolidats per la doctrina acadèmica, estructuraven l'articulat de diferents lleis autonòmiques de memòria i el de proposicions de llei per a la reforma de la legislació sobre memòria històrica.

5 Recomanacions del relator sobre veritat: establir algun mecanisme independent, però oficial, com una comissió de la veritat, per sistematitzar la informació existent i fixar un pla ordenat d'investigació dels fets; disposar una política estatal d'arxius per garantir-ne l'accés, revisant els criteris de privacitat i confidencialitat; reconsiderar el model actual de delegació en els particulars de les tasques d'exhumació de restes de desapareguts i explorar temes poc estudiats ("infants robats", responsabilitat de les empreses privades en les violacions de drets humans, etc.).

6 Recomanacions sobre garanties de no repetició: sistematitzar les iniciatives per retirar i/o resignificar símbols i monuments franquistes; implementar les recomanacions de l'informe del 2011 del Comitè d'Experts sobre el Valle de los Caídos; consolidar l'educació sobre història i drets humans; incorporar la història de la Guerra Civil i el franquisme en els plans d'estudi ordinari; reforçar els programes de formació de funcionaris, incloent-hi les forces de seguretat i, especialment, els membres del poder judicial (en relació amb el substrat franquista de part de la judicatura: Jiménez i Doñate, 2012).

7 Recomanacions sobre reparació: ampliar els programes de reparació a totes les categories de víctimes, com les dones que patiren violència sexual, discriminació i altres humiliacions; atendre les demandes de restitució de propietats i documents confiscats, fer efectiva la nul·litat de les sentències dictades en contra dels principis generals del dret.

8 Recomanacions sobre justícia: derogar les disposicions de la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, que han estat invocades per evitar l'accés a la justícia i les investigacions sobre les violacions de drets humans comeses a la Guerra Civil i el franquisme; conscienciar sobre les obligacions internacionals en matèria d'accés a la justícia, i garantir la col·laboració de la justícia espanyola amb processos judicials exteriors, així com l'exercici de la jurisdicció universal per part dels tribunals espanyols.

9 A partir d'aquelles denúncies, Baltasar Garzón, aleshores magistrat jutge del Jutjat d'Instrucció núm. 5 de l'AN, dictà les interlocutòries de 16 d'octubre (diligències prèvies —proc. abreujat— 399/2006 V) i de 18 de novembre de 2008 (sumari —proc. ordinari— 53/2008 E), d'impacte sobre l'opinió pública. Hi exposa a bastament els fets presumptament constitutius de delictes de detenció il·legal, atès un pla sistemàtic d'eliminació d'oponents polítics mitjançant tortures, exili i desaparicions forçades, i s'hi disposa primerament la formació d'un grup d'experts per estudiar els fets d'aquell període, entre altres mesures, i finalment la inhibició a favor dels jutjats d'instrucció de les localitats en els partits de les quals poguessin trobar-se les restes de les víctimes dels delictes denunciats, la tasca processal dels quals no ha contribuït gaire a resoldre aquesta matèria. La STS 101/2012, de 27 de febrer, va absoldre el jutge de l'acusació de prevaricació per haver-se declarat inicialment competent per investigar els crims franquistes, però considerarà que el procés penal i la seva fase d'instrucció no eren el canal adequat ni previst pel legislador per establir la veritat històrica, adduint motius d'irretroactivitat, prescripció dels delictes, aplicació de la Llei d'amnistia, etc.

10 El fracàs de la via judicial a Espanya origina la querrela criminal davant el Jutjat Nacional Criminal i Correccional Federal núm. 1 de Buenos Aires el 14 d'abril de 2010, d'entitats memorialistes, sindicals, cíviques i polítiques, emparant-se en el principi de jurisdicció universal, que ha motivat peticions desateses —de la jutgessa Maria Romilda Servini de Cubría— d'extradició i d'auxili judicial. D'altra banda, al gener de 2019 el Jutjat d'Instrucció núm. 1 de València inicià diligències per investigar les tortures a 12 militants del PCE al 1971 i va constituir la primera admissió a tràmit d'una querrela contra agents de la Brigada Político-social per delictes de tortura en un context de crims de lesa humanitat. També s'ha intentat, sense èxit, acudir al Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH), d'Estrasburg, que el 3 d'abril de 2012 va inadmetre la primera demanda contra Espanya per desaparicions de la

legislatiu de les polítiques de memòria en les comunitats autònomes de l'àmbit territorial dels anomenats Països Catalans, un cop que es constatin succintament les mancances de la Llei estatal de “memòria històrica”.

Per consegüent, quins són els enfocaments, els objectius i les mesures fixades en les lleis estatal, catalanes, balears i valenciana de memòria? Quins problemes i llacunes s'hi detecten?

## 2 La Llei 52/2007, de 26 de desembre: balanç, crítica i prospectiva

Durant el període comprès entre la presentació de les denúncies esmentades de l'any 2006 —per delictes de detenció il·legal— davant l'Audiència Nacional i la interlocutòria del 16 d'octubre de 2008, les Corts Generals aprovaren la Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la dictadura (BOE núm. 310, 27/12/2007). L'any anterior, aquelles mateixes Corts de la VIII legislatura espanyola, de composició parlamentària plural a ambdues cambres i majoria progressista al Congrés dels Diputats, havien aprovat com a premonitòria la Llei 24/2006, de 7 de juliol, sobre declaració de l'any 2006 com a Any de la Memòria Històrica (BOE núm. 162, 8/7/2006).<sup>11</sup>

La Llei 52/2007, de 26 de desembre, coneguda popularment com a llei de “memòria històrica”, va marcar un punt d'inflexió en la regulació d'una matèria que anteriorment havia rebut un tractament jurídic dispers i insuficient,<sup>12</sup> malgrat que hagi estat una norma qüestionada per les llacunes que conté. L'exposició de motius valora positivament el procés de transició política, subratllant-ne l'esperit de reconciliació, la concòrdia i el pluralisme, els quals es considera que haurien donat pas al sistema constitucional i a l'adopció de mesures per als qui patiren la Guerra Civil i la dictadura. No hi figuren, emperò, esments a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia,<sup>13</sup> tan discutida als darrers anys, mentre que s'invoca la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats que el 20 de novembre de 2002 aprovà per unanimitat una proposició no de llei sobre la il·legimitat d'imposar conviccions polítiques mitjançant la violència i d'establir els règims que en resultin, fets que mereixen la repulsa d'una societat democràtica. Cal destacar en aquest sentit que el rebuig a tota imposició violenta de criteris polítics constitueix, com a llegat intergeneracional, un dels missatges comuns més clars de les diferents lleis de memòria històrica i democràtica.

Igualment, la Llei 52/2007, de 26 de desembre, assumeix la condemna del franquisme expressada en l'informe de l'Assemblea parlamentària del Consell d'Europa a París el 17 de març de 2006, que denuncià les greus violacions de drets humans perpetrades a Espanya entre el 1939 i el 1975. La llei de “memòria històrica”, com a llei que “va trencar el silenci” (Martín Pallín, 2008: 19-46), pretén posar els fonaments perquè els poders públics desenvolupin polítiques adreçades al coneixement de la nostra història i a fomentar la memòria democràtica dels qui patiren repressió per haver defensat els valors democràtics. Tot des del reconeixement al dret individual a la memòria —personal i familiar de cada ciutadà— com a part de l'estatut

---

Guerra Civil i les fosses del franquisme, sobre Luis Dorado Luque, diputat del PSOE per Màlaga, detingut el 28 de juliol de 1936 i desaparegut.

<sup>11</sup> El primer apartat de l'article únic de la Llei 24/2006, de 7 de juliol, “amb motiu del 75è aniversari de la proclamació de la Segona República a Espanya”, declara l'any 2006 Any de la Memòria Històrica, en homenatge a tots els homes i dones que van ser víctimes de la Guerra Civil o de la repressió franquista, així com dels qui van fer possible el règim democràtic instaurat amb la Constitució de 1978. La disposició addicional 1a preveu que el Ministeri de Cultura col·labori amb les comunitats autònomes per vetllar per l'edició i la incorporació a biblioteques públiques de llibres pedagògics sobre la memòria històrica de la II República, la repressió franquista i la lluita per les llibertats, i que es garanteixi la promoció de materials realitzats en totes les llengües oficials de l'Estat. El preàmbul de la mateixa Llei preveu que el procés de reparació —iniciat per les Corts amb reconeixements a Companys, Carrasco i Formiguera o Alexandre Bóveda— culmini amb l'aprovació d'un projecte de llei per a la recuperació de la memòria històrica, d'acord amb la Resolució aprovada pel Congrés dels Diputats el 8 de juny de 2004.

<sup>12</sup> Entre els precedents de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, destaca la Llei 21/2005, de 17 de novembre, de restitució a la Generalitat de Catalunya dels documents confiscats amb motiu de la Guerra Civil custodiats a l'Arxiu General de la Guerra Civil Espanyola i de creació del Centre Documental de la Memòria Històrica (BOE núm. 276, 18/11/2005), l'aplicació de la qual ha possibilitat, mitjançant els acords de la Comissió Mixta Govern-Generalitat de Catalunya (art. 4.1), el retorn a Catalunya d'una àmplia part dels “papers de Salamanca”, i l'aplicació subsegüent del Decret 183/2008, de 9 de setembre, del procediment per a la restitució a les persones físiques o jurídiques de caràcter privat dels documents confiscats amb motiu de la Guerra Civil (DOGC núm. 5216, 16/9/2008). Per a la resta de l'Estat, el Reial decret 2134/2008, de 26 de desembre, pel qual es regula el procediment que cal seguir per a la restitució a particulars dels documents confiscats amb motiu de la Guerra Civil (BOE núm. 9, 10/1/2009).

<sup>13</sup> S'ha considerat que la Llei de memòria històrica ni deroga ni modifica la d'amnistia, per la qual cosa es va mantenir la impunitat (Jimeno Aranguren, 2018: 181-184).



jurídic de la ciutadania democràtica, concepció que mostra, per als partidaris d'aquestes polítiques, un lligam directe entre el dret a la memòria i la condició contemporània de ciutadania (Sauca Cano, 2008: 73-104).

En el seu articulat concís,<sup>14</sup> la Llei 52/2007, de 26 de desembre, estableix un reguitzell de mesures per ampliar drets de diferents col·lectius. Així, modifica parcialment l'article 1 de la Llei 5/1979, de 18 de setembre, de reconeixement de pensions, assistència medicofarmacèutica i assistència social en favor de les vídues, els fills i altres familiars dels espanyols que van morir com a conseqüència o en ocasió de la passada Guerra Civil (BOE núm. 233, 28/9/1979), per tal d'ampliar els supòsits que causen dret a les prestacions que s'hi regulen. Fixa la quantia de determinades pensions d'orfanat, reconeix l'abonament de pensions al personal de la Marina Mercant incorporat a l'Exèrcit republicà des del 18 de juliol de 1936 i introdueix mesures a favor dels qui van patir privació de llibertat per motius polítics durant el franquisme (n'amplia els supòsits d'indemnització i fixa exempcions d'IRPF per a aquestes prestacions). També disposa el dret a una indemnització de 135.000 € per a les parelles i/o els fills d'aquells que moriren en "defensa i reivindicació dels valors democràtics" entre l'1 de gener de 1968 i el 6 d'octubre de 1977 o, subsidiàriament, per a altres familiars del difunt si en depenien econòmicament (art. 10), i fixa una indemnització extraordinària i intransferible per als que, durant aquell període, patiren lesions incapacitadores pels mateixos fets (disposició addicional 4a).<sup>15</sup> Per tant, en coherència amb altres previsions, com la concessió de nacionalitat espanyola als voluntaris de les brigades internacionals i les facilitats als descendents d'exiliats per obtenir-la, o el reconeixement a les associacions de les diverses víctimes, la norma aporta o reforça mesures complementàries en l'àmbit assistencial, les quals han estat objecte de desiguals disposicions de desplegament.

Tanmateix, la llei estatal de "memòria històrica" ha estat qüestionada per les mancances en altres vessants cabdals de les polítiques de memòria: el model d'actuacions de cerca i identificació de restes de persones desaparegudes en fosses comunes i la reclamada nul·litat de ple dret de les sentències i resolucions dels diversos òrgans punitius del règim franquista. En relació amb l'àmbit del treball en fosses, regulat pels articles 11-14 de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, s'ha criticat que la llei analitzada, malgrat la previsió d'un protocol, un mapa integrat de fosses per a tot el territori espanyol i les mesures d'autorització administrativa, ponderació d'interessos i accés als terrenys en els casos d'exhumació, no disposa la plena assumpció dels treballs —de recerca històrica i anàlisi arqueològica i antropològica per a la localització i identificació de restes humanes— per part de l'Administració pública, sinó només la col·laboració de les administracions amb els particulars, mitjançant subvencions per finançar-ne les activitats.<sup>16</sup> Per això, el Ministeri de la Presidència, en el període 2006-2010, va subvencionar —amb 19.476.000,00 €— 642 projectes de memòria, incloent-hi 150 —23% del total— per a actuacions en fosses, receptors d'un total de 5.918.306,04 € (29% de tot el crèdit destinat).<sup>17</sup> Però les convocatòries de subvencions, insuficients *per se* com a eina per abordar el problema, es van extingir per motius ideològics quan el Partit Popular va accedir al Govern.

D'altra banda, la Llei 52/2007, de 26 de desembre, declara la il·legimitat dels tribunals de responsabilitats polítiques, els consells de guerra, el Tribunal de Repressió de la Maçoneria i el Comunisme, el Tribunal d'Ordre Públic, els jurats i la resta d'òrgans penals o administratius constituïts durant la Guerra Civil i la dictadura franquista per imposar condemnes o sancions de caràcter personal per motius polítics, ideològics o de creença. També declara la il·legimitat i el caràcter radicalment injust de les resolucions dictades per

14 La Llei 52/2007, de 26 de desembre, formada per 22 articles (no distribuïts entre títols), 8 disposicions addicionals, 1 disposició derogatòria i 2 de finals, respon a una estructura senzilla i té una extensió més breu que la d'altres lleis examinades en aquest text.

15 Tanmateix, l'article 2.1 del Reial decret 1803/2008, de 3 de novembre, pel qual es regulen les condicions i el procediment per a l'abonament de les indemnitzacions reconegudes en la Llei 52/2007, de 26 de desembre, a favor de persones mortes o amb lesions incapacitants per la seva activitat en defensa de la democràcia (BOE núm. 276, 15/11/2008), va restringir el col·lectiu de possibles beneficiaris que fixava la llei, en delimitar que "no podran causar aquestes indemnitzacions ni ser-ne beneficiaris, els que hagin pertangut o pertanyin a bandes o grups armats", i hi ha hagut crítiques sobre l'abast limitat d'aquestes indemnitzacions.

16 D'acord amb l'art. 11 de la Llei 52/2007, de 26 de desembre: "1. Les administracions públiques, en el marc de les seves competències, han de facilitar als descendents directes de les víctimes que ho sol·licitin les activitats d'indagació, localització i identificació de les persones desaparegudes violentament durant la Guerra Civil o la repressió política posterior i el parador de les quals s'ignori. El que preveu el paràgraf anterior es pot aplicar respecte de les entitats que, constituïdes abans de l'1 de juny de 2004, incloguin el desenvolupament d'aquestes activitats entre els seus fins. 2. L'Administració general de l'Estat ha d'elaborar plans de treball i establir subvencions per sufragar despeses derivades de les activitats que preveu aquest article." Aquest és "un dels aspectes més crítics" de la Llei de "memòria històrica", atès que "privatitza l'exhumació de les fosses, la deixa en mans dels familiars i les associacions" (López Anguita, 2019: 118), i perquè les implicacions —penals, civils i de reparació justa— només les pot assumir l'Estat entès com un tot (Capellà, 2009: 56-57).

17 Dades extretes del detallat Informe de balanç de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, del Ministeri de la Presidència (14/2/2011).

aquells òrgans, pels seus greus vicis de fons i de forma.<sup>18</sup> Al seu torn, l'article 4 de la Llei preveu una declaració de reparació i reconeixement personal que pot emetre el Ministeri de Justícia, com a mesura que poden sol·licitar els que patiren els efectes d'aquelles resolucions, que és compatible amb el fet d'exercir accions judicials.<sup>19</sup> No obstant això, i malgrat la derogació expressa de diverses normes d'aquell règim dictatorial mitjançant la disposició derogatòria (bans, decrets, lleis), la llei de "memòria històrica" no proclama de manera explícita i inequívoca la nul·litat de ple dret d'aquelles sentències condemnatòries. Per això, diversos sectors consideren que resta pendent la plena reparació moral, política i jurídica dels milers de persones que en foren víctimes, tal com s'ha evidenciat els darrers anys amb les discussions sobre el cas emblemàtic del president Lluís Companys i els treballs que ho han estudiat (Cruanyes i Tor, 2015; Digón Martín, 2015).

Per tant, la Llei 52/2007, de 26 de desembre, resulta decebedora en ambdós aspectes transcendentals (actuacions en fosses i nul·litat de ple dret de sentències i resolucions franquistes), malgrat avenços concrets en matèries diferents, com el dret d'accés als fons documentals i l'adequació de l'Arxiu General de la Guerra Civil Espanyola. Altres mesures que també s'hi preveuen, com la retirada de simbologia antidemocràtica de l'espai públic (article 15), sovint han estat desateses per les diverses administracions públiques que hi estan obligades, mentre que la recent addició d'un apartat 3 al breu article 16 de la Llei, sobre el Valle de los Caídos,<sup>20</sup> ha fet possible retirar-ne finalment les restes del dictador, tot i la distància amb les recomanacions de resignificació integral que planteja l'informe de la Comissió d'Experts per al Valle de los Caídos (2011).<sup>21</sup> També caldrà conèixer properament l'abast efectiu de l'autorització recent de Patrimoni Nacional per encetar els treballs d'exhumació de les restes de 31 —de les 33.815— persones inhumades en aquell complex monumental de Cuelgamuros, treballs que han estat sol·licitats per llurs familiars.<sup>22</sup>

Abordar les mancances i llacunes del text de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, sovint criticades,<sup>23</sup> exigiria una reforma legislativa que, a més de fixar un programa d'exhumacions i declarar finalment la nul·litat de ple dret de les sentències i les resolucions dels òrgans penals franquistes, establís i regulés, entre altres elements, la retirada de condecoracions i pensions a torturadors de la dictadura i la transició; el retorn dels diners confiscats il·legítimament a milers de persones el 1938 i la devolució de béns;<sup>24</sup> la perspectiva de gènere, i l'homenatge solemne a la memòria dels deportats als camps nazis.<sup>25</sup> Nogensmenys, per institucionalitzar definitivament la memòria democràtica cal corregir el dispers tractament reglamentari que s'ha donat a les distintes mesures previstes en la llei i disposar, mitjançant el marc institucional adequat, d'un organisme oficial prou professionalitzat per coordinar l'actuació del conjunt d'administracions públiques i desplegar

18 Per a un exemple d'aquesta mena de processos, sobre al cas de Joan Comorera: Digón (2009) i Pagès (2009) (recull normatiu).

19 El procediment per obtenir la declaració, compatible amb l'exercici d'accions judicials ordinàries (disposició addicional 2a de la Llei 52/2007, de 26 de desembre), el regula el Reial decret 1791/2008, de 3 de novembre, sobre la declaració de reparació i reconeixement personal als qui patiren persecució o violència durant la Guerra Civil i la dictadura (BOE núm. 277, 17/11/2008).

20 Mitjançant el Reial decret llei 10/2018, de 24 d'agost, pel qual es modifica la Llei 52/2007, de 26 de desembre (BOE núm. 206, 25/8/2018), s'ha afegit a l'art. 16 de la Llei l'apartat 3, que rebla: "Al Valle de los Caídos només podran jeure les restes mortals de persones mortes a conseqüència de la Guerra Civil espanyola, com a lloc de commemoració, record i homenatge a les víctimes de la contesa". Aquest precepte, i el procediment establert per al seu compliment amb la incorporació d'una disposició addicional 6a bis a la mateixa Llei, constitueix el fonament jurídic que ha emparat l'exhumació de les restes del dictador del Valle de los Caídos.

21 Vegeu-ne el text a: <https://digital.csic.es/bitstream/10261/85710/1/INFORME%20COMISION%20EXPERTOS%20VALLE%20CAIDOS%20PDF.pdf>

22 S'hi inclou el cas dels dos germans Lapeña, afusellats i enterrats a una fossa comuna a Calataiud i posteriorment traslladats a Madrid sense autorització familiar, com molta altra gent. El Jutjat de 1a Instància núm. 2 de San Lorenzo de El Escorial (Madrid) n'autoritza l'exhumació per interlocutòria del 2016, havent estimat la petició per via civil d'una familiar, per donar-los sepultura digna. Anteriorment, hi havia hagut l'arxivament en via penal, tant del Jutjat d'Instrucció com de l'Audiència Provincial (Madrid), del TC i el TEDH.

23 S'ha argumentat que la Llei 52/2007, de 26 de desembre, no respon a les demandes de veritat ni justícia, sinó només —i parcialment— de reparació, i alguns autors consideren que la norma està "caracteritzada per una barreja de grans gestos simbòlics amb escasses mesures concretes i un nombre elevat de disposicions de naturalesa *soft law*" i que "presenta no poques limitacions i molts defectes i incerteses" (De la Cuesta, Odriozola, 2018: 12).

24 Sobre aquest punt, destaca la lluita de l'Asociación de Perjudicados por la Incautación del Gobierno Franquista ([apigf.org](http://apigf.org)). També cal tenir present específicament la Proposició de llei de modificació de la Llei 52/2007, de 26 de desembre (125/000010, XII legislatura; 125/000003, XIII legislatura; BOCG núm. 9-1, 20/12/2019), presentada pel Parlament de Catalunya.

25 La publicació oficial de la llista d'espanyols morts als camps de concentració de Mauthausen i Gusen (BOE núm. 190, 9/8/2019), arran de l'anàlisi dels llibres del Registre Civil Central, constitueix un primer avenç en aquest deure de reconeixement públic.



una futura política d'estat en matèria de memòria, avui inexistent,<sup>26</sup> per tal d'avançar en l'objectiu de l'article 1.2 de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, que anuncia que:

“Mitjançant aquesta llei, com a política pública, es pretén fomentar els valors i principis democràtics, facilitar el coneixement dels fets i circumstàncies esdevinguts durant la Guerra Civil i la Dictadura, i assegurar la preservació dels documents relacionats amb aquest període històric i dipositats en arxius públics.”

Tanmateix, resoldre jurídicament les mancances de la normativa estatal de memòria històrica i democràtica, tal com s'ha promogut i anunciat darrerament,<sup>27</sup> únicament pot tenir incidència pràctica si les forces polítiques que s'hi han compromès públicament són capaces d'acordar un pla estatal de política integral per a aquest àmbit, amb l'actuació coordinada entre totes les administracions de l'Estat i una dotació pressupostària suficient. Amb anterioritat a l'arribada al poder del PP, les polítiques estatals de memòria, amb totes les seves limitacions, van donar lloc a un determinat balanç d'actuacions,<sup>28</sup> però a partir del 2012, en què es destinaren 2,5 milions d'euros per a aquestes polítiques, els governs Rajoy destinaren zero euros a la partida per a memòria democràtica en el període 2013-2018, derogant de facto la Llei 52/2007, de 26 de desembre. Altrament, els governs Zapatero hi havien dedicat un total de 20 milions en sis anys, mentre que els Pressupostos generals de l'Estat pactats entre el PSOE i Unidas Podemos, derrotats al Congrés al febrer del 2019, hi destinaven 15 milions. Només una dotació pressupostària suficient, una estructura administrativa clara i professionalitzada i un pla estratègic de treball intensiu i sistemàtic en totes les dimensions de la memòria històrica i democràtica (cerca i identificació de restes de persones desaparegudes, educació, commemoracions, reconeixement, reparació, justícia i esclariment de crims) poden fer possible, amb una demora ja irreparable per a moltes persones, el compliment en la societat espanyola dels deures que diversos tractats internacionals imposen a l'Estat en aquesta matèria.

### 3 Altres lleis de memòria: Catalunya, les Illes Balears i el País Valencià

Juntament amb la Llei 52/2007, de 26 de desembre, a diversos indrets de la geografia espanyola s'han produït debats parlamentaris que han comportat l'aprovació d'altres lleis sobre memòria històrica i democràtica.<sup>29</sup> Llei autonòmiques que han pogut cobrir llacunes de la legislació estatal comuna i que s'han traduït en organismes i polítiques públiques de memòria, més o menys dotades de recursos, quan les majories de govern ho han fet possible. Existeix, per tant, tota una varietat de lleis i plantejaments polítics que han de ser objecte d'estudi, atesos els objectius declarats als seus preàmbuls (com a part d'aquestes lleis que expressen declaracions de conviccions del legislador que, si bé manquen de valor normatiu, aporten criteris a valorar

26 L'Oficina per a les Víctimes de la Guerra Civil i la Dictadura, del Ministeri de Justícia, òrgan de mitjans escadussers amb atribucions de coordinació en matèria d'actuacions en fosses, va dur a terme tasques com la digitalització de documents sobre espanyols morts als camps de concentració nazis. L'any 2012, amb el Govern del PP i Gallardón com a ministre de Justícia, l'Oficina fou suprimida i les seves funcions, traslladades, amb un grau mínim d'activitat, a una unitat de nom prou eloqüent: Divisió de Drets de Gràcia i altres Drets. Els darrers anys, la sortida dels conservadors del Govern va propiciar primerament l'intent d'establir dins del mateix Ministeri, a la Subsecretaria de Justícia, la Direcció General per a la Memòria Històrica, d'acord amb el Reial decret 1044/2018, de 24 d'agost (BOE núm. 206, 25/8/2018), que integrava la Subdirecció General d'Ajuda a les Víctimes de la Guerra Civil i de la Dictadura i la Divisió de Coordinació Administrativa i Relacions Institucionals. Així mateix, en la Conferència Sectorial de Memòria Històrica de setembre de 2018, es va anunciar la intenció que el Ministeri liderés, en col·laboració amb les comunitats autònomes, els ajuntaments i les diputacions provincials, tot un pla d'actuacions i polítiques en àmbits com l'actualització del mapa de fosses i les actuacions d'exhumació i identificació de restes humanes. Actualment, la matèria és competència del Ministeri de la Presidència, Relacions amb les Corts i Memòria Democràtica i, en particular, del secretari d'Estat de Memòria Democràtica (director general per la Memòria Històrica del Ministeri de Justícia entre el juny del 2018 i el març del 2019).

27 Vegeu la Proposició no de llei per a l'efectiva aplicació i desenvolupament de la Llei 52/2007, de 26 de desembre (162/000327, XII legislatura, 11/5/2017); la Proposició de llei per a la reforma de la Llei 52/2007, de 26 de desembre (122/000157, XII legislatura, 19/12/2017) o la Proposició de llei de memòria històrica i democràtica (122/000035, XIII legislatura, 25/7/2019); així com les p. 30-31 de l'Acord de Coalició Progressista entre el PSOE i UP (punt 5.4 “Recuperació de la nostra memòria democràtica”).

28 Vegeu-ne algunes referències dels ministeris competents a: <https://leymemoria.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/LeyMemoria/es/inicio>.

29 En l'articulació entre la legislació estatal i l'autonòmica en matèria de memòria, cal tenir present l'article 149.3 de la Constitució, pel que fa a la supletorietat del dret estatal envers el de les comunitats autònomes. Així, a tall d'exemple, la introducció del Protocol d'actuació en exhumacions de víctimes de la Guerra Civil i la dictadura —Ordre PRE/2568/2011, de 26 de setembre, per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres de 23 de setembre de 2011 (BOE núm. 232, 27/9/2011)—, disposa que el Protocol serveixi com a guia metodològica i procedimental, i referència, per als qui vulguin iniciar un procés de recuperació i identificació de restes de desapareguts, “en aquells casos en què no existeixi un protocol d'actuació aprovat per la corresponent comunitat autònoma i, en tot cas, sens perjudici de l'obligat compliment de la normativa pròpia de les CA i de les administracions locals que pugui resultar d'aplicació”.

a efectes d'interpretació),<sup>30</sup> i les previsions de llurs articulats (com a part tècnica, instrumental i orgànica de cada text legal). L'espai del Països Catalans, tal com s'havia anomenat tradicionalment, proporciona un exemple clar de marcs jurídics propis en aquesta matèria, amb sis lleis —tres catalanes, dues balears i una valenciana— a considerar, que, tanmateix, no exhaureixen tota la regulació autonòmica sobre la matèria estudiada, atesa la resta de lleis que poden ser objecte d'anàlisi en articles posteriors.<sup>31</sup>

En aquest apartat examinem les exposicions de motius de les lleis —catalanes, balears i valenciana— esmentades, atès el seguiment de variables significatives per explicar-ne l'orientació de fons i les consideracions sobre encaix jurídic que s'hi declaren, amb arguments no sempre coincidents entre les normes a contrastar.<sup>32</sup> Igualment, examinem l'estructura i el contingut de l'articulat de cada llei, identificant-hi les mesures previstes per desplegar les polítiques de memòria i, en particular, els organismes competents i els procediments fixats per executar aquelles mesures,<sup>33</sup> aportant també dades succintes sobre els resultats pràctics obtinguts per cada Administració autonòmica. Aquest enfocament permet comparar la regulació jurídica d'una matèria que, tot i que només consta expressament prevista a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 54), té fonament estatutari en els preceptes sobre drets humans de l'Estatut respectiu de cadascuna de les tres comunitats analitzades.<sup>34</sup>

### 3.1 El cas català: de la regulació precursora a la possible refosa legislativa

El marc jurídic de Catalunya en la matèria tractada respon a les necessitats d'una de les comunitats autònomes on més entitat i trajectòria han tingut les polítiques de memòria, per causes històriques, polítiques i de particularitat nacional. Els darrers anys, a més, factors com la tasca de les associacions de víctimes i les entitats memorialistes o la qualitat de la historiografia recent sobre la Guerra Civil i la dictadura han reforçat la reivindicació pel dret a la memòria. Abans d'estudiar les lleis que conformen el marc jurídic català, cal considerar, emperò, els precedents normatius sobre determinades dimensions de la memòria històrica i democràtica, ja que d'ençà del 2000, i fins i tot anteriorment,<sup>35</sup> hi ha hagut a Catalunya un cert compromís institucional amb les polítiques actives de reparació per als afectats per la Guerra Civil i la dictadura. N'ha estat exponent principal la política d'indemnitzacions a les persones que patiren privació de llibertat per causes polítiques durant el franquisme, mitjançant un programa d'ajuts econòmics perllongat en el temps.<sup>36</sup>

30 L'estudi dels preàmbuls aporta elements per a una comprensió més subtil de les normes analitzades, que regulen una matèria *sui generis* i força polititzada i que, en algun cas concret, com el de Llei 52/2007, de 26 de desembre, poden mostrar un cert contrast entre l'abast d'allò que l'exposició de motius declara i el caràcter molt més limitat de l'articulat de la norma. Sobre l'interès jurídic dels preàmbuls, es pot rellegir el vot particular del magistrat E. Gay Montalvo en la STC 31/2010, de 28 de juny, envers la discrepància amb el punt 1 de la part dispositiva ("Manquen d'eficàcia jurídica interpretativa les referències del preàmbul de l'EAC a 'Catalunya com a nació'" i a la "realitat nacional de Catalunya"), vot crític i explicatiu de la doctrina constitucional anterior.

31 Vegeu la llista de l'annex I d'aquest article sobre la legislació —autonòmica i central— en matèria de memòria a l'Estat espanyol.

32 Les variables, indicatives del prisma ideològic de cada llei de memòria, són: 1) referències a la transició, 2) esments a la Llei d'amnistia, 3) citacions a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia, 4) referències a la Llei 52/2007, de 26 de desembre, 5) invocacions de disposicions internacionals sobre drets humans i principis de justícia universal, 6) tractament dels eixos centrals —veritat, justícia, reparació i garanties de no repetició— de les polítiques de memòria, 7) particularitats històriques de la violència bèl·lica i la repressió franquista al territori de la comunitat autònoma, i 8) reconeixement del paper de les associacions memorialistes.

33 Vegeu la taula de l'annex III d'aquest article, sobre el marc jurídic de les polítiques de memòria als Països Catalans.

34 En relació amb el caràcter rector dels drets humans, com a principi del qual la memòria democràtica n'és exponent, vegeu fonamentalment els art. 4.1 i 15 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya; els art. 8 i 62.3 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, i els art. 12, 13 i 105 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears.

35 Vegeu el Decret de 14 de novembre de 1978 sobre assignacions passives a antics alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya que prengueren possessió entre el 14 d'abril de 1931 i el 10 de febrer de 1939 i a membres del Parlament de Catalunya (DOGC núm. 10, 14/11/1978); el Decret de 12 de març de 1979, que establia normes per a l'aplicació i reconeixement de drets passius als alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i antics diputats del Parlament de Catalunya (DOGC núm. 18, 12/03/1979), i la Llei 18/1984, de 20 de març, sobre el personal eventual, contractat i interí al servei de la Generalitat de Catalunya en el període anterior al 1939 (DOGC núm. 422, 2/03/1984).

36 La normativa sobre aquesta política pública, que ha generat 39.497 sol·licituds i 22.458 indemnitzacions concedides (font: <http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/memoria/Reconeixement-i-reparacio/indemnitzacions/estadistiques>), la formen el Decret 288/2000, de 31 d'agost, pel qual s'estableixen els requisits per regular les indemnitzacions de les persones incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia, i excloses dels beneficis de la disposició addicional divuitena dels pressupostos generals de l'Estat per als períodes 1990 i 1992 (DOGC núm. 3221, 07/09/2000) i el Decret 330/2002, de 3 de desembre, pel qual es regulen les compensacions econòmiques de les persones menors de 65 anys el 31 de desembre de 2000 que van patir privació de llibertat i que es troben incloses en els supòsits previstos a la Llei 46/1977, de 15 d'octubre, d'amnistia (DOGC núm. 3777, 09/12/2002). Vegeu també el tractament que se n'ha fet en la Memòria específica sobre aquests ajuts (Pérez, Fernández, Simón, 2009).

D'altra banda, la Moció 217/VI del Parlament, de 27 de març de 2003, de recuperació de la memòria històrica, especialment pel que fa al reconeixement de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la postguerra, insta el Govern a culminar el mapa de tots els llocs on hi ha fosses comunes a Catalunya i a elaborar un cens de les persones desaparegudes a Catalunya durant la Guerra Civil i la postguerra immediata que puguin estar enterrades de manera irregular o en fosses comunes, a més de preveure els mitjans materials i personals necessaris per rescatar i classificar les restes humanes, dur a terme els treballs de recuperació per mitjà de l'exhumació de les restes humanes de les fosses comunes i dignificar les fosses localitzades perquè les noves generacions puguin mantenir viva una part de llur memòria. Aquesta moció anticipa els primers treballs de la Generalitat sobre fosses i la legislació subsegüent. I exemplifica, alhora, els diversos pronunciaments parlamentaris que ha generat al llarg dels anys la memòria històrica i democràtica a Catalunya (Botella Crespo, 2007; Digón Martín 2016a, 2016b).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya prescriu que “els poders públics han de promoure el ple exercici dels drets reconeguts en la declaració universal de drets humans” (art. 4.1) i que “la Generalitat i la resta de poders públics han de vetllar pel coneixement i el manteniment de la memòria històrica de Catalunya” (art. 54).<sup>37</sup> D'acord amb la seva norma institucional bàsica, Catalunya s'ha dotat els darrers dotze anys de tres lleis principals i d'una determinada estructura administrativa per implementar polítiques de memòria. Les lleis, de naturalesa heterogènia, són primerament la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic (DOGC núm. 5006, 12/11/2007), i la Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes (DOGC núm. 5417, 9/7/2009), les quals van ser pioneres a l'Estat espanyol, i, posteriorment, la Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme (DOGC núm. 7406, 6/7/2017). Escau analitzar-les acuradament.

La Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, aprovada immediatament abans de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, crea aquest ens emblemàtic, aleshores inèdit arreu d'Espanya, com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i capacitat d'obrar en els àmbits públic i privat en l'exercici de les seves funcions. El preàmbul d'aquesta norma catalana, de marcat contingut ideològic, com a “declaració d'intencions per acabar amb l'oblit” (Jimeno Aranguren, 2018: 190), exposa una succinta valoració, matisadament crítica, sobre el període de la transició política. D'una banda, se'n reconeixen els resultats positius, com la superació de la divisió bèl·lica i dictatorial. D'altra banda, però, es recorda que la transició començà com a procés de reforma des de la legalitat institucional franquista i que tingué com a dèficit i part fosca l'oblit de preservar la memòria de les persones que lluitaren per la democràcia enfront de la dictadura i la repressió, en institucionalitzar la desmemòria. Tanmateix, el text no inclou consideracions sobre la Llei d'amnistia, tan controvertida, en contrast amb l'esment a altres esdeveniments d'aquell període (les eleccions generals del 15 de juny de 1977 i el restabliment de la Generalitat de Catalunya el 29 de setembre del mateix any; la Constitució espanyola, promulgada el 27 de desembre de 1978, i l'Estatut d'autonomia de Catalunya, del 18 de setembre de 1979). En qualsevol cas, la llei s'emmarca essencialment en el qüestionament dels dèficits democràtics de la transició política.

Des d'un enfocament prospectiu, s'hi raona que la societat catalana té un deure amb el seu passat i que el Govern de la Generalitat de Catalunya, atès l'esmentat article 54 de l'Estatut, ha d'activar una política pública per alliberar la pluralitat de memòries i el reconeixement de persones, familiars i institucions, des de la condemna explícita del franquisme. En aquest ordre de consideracions eticopolítiques, s'afirma que la distinció entre la democràcia i els règims totalitaris rau en el fet que la primera, en la seva grandesa, és capaç de reconèixer totes les víctimes de la violència política. S'insisteix a reconèixer-les totes amb justícia, incloent-hi les de la rereguarda republicana, com a tret característic del sistema democràtic, sistema que mostra un senyal d'identitat amb les polítiques públiques de record i difusió de les persones que lluitaren per restituir els valors i principis democràtics enfront dels règims totalitaris. És per això que es valora que

37 L'art. 54 de l'EAC —títol I (“Drets, deures i principis rectors”)— prescriu íntegrament que: “1. La Generalitat i els altres poders públics han de vetllar pel coneixement i el manteniment de la memòria històrica de Catalunya com a patrimoni col·lectiu que testimonia la resistència i la lluita pels drets i les llibertats democràtiques. Amb aquesta finalitat, han d'adoptar les iniciatives institucionals necessàries per al reconeixement i la rehabilitació de tots els ciutadans que han patit persecució com a conseqüència de la defensa de la democràcia i l'autogovern de Catalunya. 2. La Generalitat ha de vetllar perquè la memòria històrica es converteixi en símbol permanent de la tolerància, de la dignitat dels valors democràtics, del rebuig dels totalitarismes i del reconeixement de totes les persones que han patit persecució a causa de llurs opcions personals, ideològiques o de consciència”.

els estats amb més tradició democràtica hagin dut a terme polítiques de memòria col·lectiva amb pedagogia social per a les generacions futures, com a trets d'identitat política i orgull nacional. Podem afirmar, per tant, que el rerefons de la llei reivindica el preu elevat que ha suposat per a molta gent, diversa i fins i tot contrària, el fet d'assolir una democràcia pluralista.

Des d'una perspectiva històrica, el preàmbul de la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, reivindica així mateix la trajectòria de Catalunya en la lluita per les llibertats i la defensa de les institucions, "arrabassades el 1714". Situa l'arrel de la cultura democràtica i la lluita per les llibertats, la justícia social i l'autogovern del país en diversos corrents heterogenis constituïts des de mitjan segle XIX (la tradició catalanista, el moviment obrer, els liberals, el republicanisme federal) i identifica les dues repúbliques espanyoles i l'antifranquisme com a precedent del sistema democràtic actual, en contrast amb les dictadures de Primo de Rivera i Franco, com a règims de repressió sociopolítica, cultural, lingüística i nacional. Per bé que s'anuncia que l'etapa que focalitza el treball del Memorial Democràtic és el període transcorregut entre el 1931 (proclamació de la II República) i el 1980 (formació del primer Govern català d'elecció democràtica d'ençà de la Guerra Civil), no s'exclou, emperò, el tractament de tradicions democràtiques anteriors o posteriors en la programació cultural de la institució. Novament, hi trobem la reivindicació de les distintes tradicions i moviments democràtics històrics.

Els arguments del text del preàmbul presenten el nexa entre memòria i polítiques públiques com un fonament de cultura democràtica per a la ciutadania. D'aquí la importància del Memorial Democràtic, com a eina de la Generalitat de Catalunya per implementar aquestes polítiques, amb vocació de pertànyer a una xarxa internacional amb altres ens difusors del coneixement de valors democràtics antifeixistes; d'obrir una oportunitat per a la recerca històrica i de difondre el coneixement dels fonaments del sistema de llibertats de la societat i el respecte als drets humans. Tot un programa d'actuació.

La Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, disposa en el seu articulat breu<sup>38</sup> que aquesta institució, adscrita al departament que determini el Govern de la Generalitat de Catalunya, que serà el competent en memòria democràtica, es coordini amb altres organismes de la Generalitat que fan tasques d'estudi, difusió i commemoració en aquest àmbit,<sup>39</sup> en l'exercici de les seves funcions, que comprenen: la configuració d'un centre estable d'activitats, la commemoració de la memòria democràtica, l'homenatge a les víctimes directes i indirectes el període històric tractat, la recerca d'informació, la difusió del patrimoni i dels espais de memòria (servei d'informació documental, portal informàtic, banc de dades audiovisuals i bases de dades, exposicions), activitats formatives (jornades, cursos, seminaris, conferències) i la promoció de la participació de les entitats memorialistes i la difusió del paper de les dones en el patrimoni democràtic (art. 3). Com a eines per exercir aquestes funcions, la llei faculta (art. 4) el Memorial a formalitzar contractes i convenis; constituir o participar en consorcis, fundacions i altres ens, i, des del 31 de març de 2017, a atorgar beques, subvencions i premis.<sup>40</sup>

L'entramat orgànic de la institució, regulat en la llei i desenvolupat en el Decret 145/2008, de 15 de juliol, pel qual s'aproven els Estatuts del Memorial Democràtic (DOGC Núm. 5181 – 25/7/2008), comprèn la Junta de Govern, encarregada de coordinar l'activitat del Memorial Democràtic, d'aprovar-ne els comptes anuals i d'emetre l'informe anual d'activitats que ha de lliurar al Parlament de Catalunya i al Govern; la Presidència, reservada al conseller del departament al qual resta adscrit el Memorial; la Direcció; el Consell Assessor,

38 La Llei 31/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic, està formada per 16 articles (no distribuïts entre títols), 1 disposició addicional i 3 disposicions finals. De temàtica més parcial que la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de "memòria històrica", respon igualment a una estructura molt senzilla, a diferència de bona part de la legislació posterior sobre polítiques de memòria històrica.

39 Art. 2 de la Llei 31/2007: "El Memorial Democràtic té per objecte desplegar les polítiques públiques del Govern adreçades a l'acció cívica de recuperació, commemoració i foment de la memòria democràtica, i en concret, del coneixement del període de la Segona República, de la Generalitat republicana, de la Guerra Civil, de les víctimes del conflicte per motius ideològics, de consciència, religiosos o socials, de la repressió de la dictadura franquista, de l'exili i la deportació, de l'intent d'eliminar la llengua i la cultura catalanes, dels valors i les accions de l'antifranquisme i de totes les tradicions de la cultura democràtica, amb la finalitat de donar a conèixer d'una manera científica i objectiva el passat recent i estimular la comprensió del temps present".

40 D'acord amb l'apartat d afegit a l'art. 4 de la Llei 13/2007, del Memorial Democràtic, mitjançant l'art. 188.1 de la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes envasades i sobre emissions de diòxid de carboni (DOGC núm. 7340, 30/3/2017), "el Memorial Democràtic pot atorgar beques, subvencions i premis per al compliment de les finalitats per a les quals ha estat creat".



format per professionals de solvència reconeguda en l'àmbit objecte de la llei, i el Consell de Participació, òrgan consultiu en què participen persones i entitats referencials del món de la memòria.

El Memorial Democràtic, d'ençà de la seva posada en marxa sota la direcció del polític Miquel Caminal i Badia, que va ser-ne el primer director (2008-2011), és una institució que, en la seva trajectòria, tot i les retallades pressupostàries que ha patit, ha desenvolupat tot un devesall d'iniciatives a favor de la memòria democràtica, que van des de l'exposició o el suport a la publicació més modesta fins a l'organització i la participació en col·loquis científics d'abast internacional. Proporciona un suport destacable al debat memorialístic a Catalunya; promou la recerca, mitjançant subvencions i premis, i ha impulsat eines com la Xarxa d'Espais de Memòria,<sup>41</sup> el Cens de simbologia franquista i el Centre d'Informació i Documentació. Podem afirmar que el Memorial Democràtic, en la terminologia consolidada els darrers anys, és la part de l'entramat institucional català en polítiques de memòria que s'ocupa principalment de l'àmbit de les garanties de no repetició, per bé que els límits d'aquest concepte, com també dels de veritat, justícia i reparació, sovint es desdibuixen o es confonen.

La Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes, coneguda col·loquialment com a "Llei de fosses", és la norma central del marc jurídic català d'aquest altre eix —persones desaparegudes i fosses— de les polítiques públiques de memòria.<sup>42</sup> És una llei concisa, pensada per fixar criteris operatius i dotar de cobertura jurídica l'actuació de la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit, des d'un enfocament que presenta diferències amb la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de "memòria històrica", omesa en l'articulat i el preàmbul de la Llei 10/2009, de 30 de juny, que també obvia valoracions sobre la Llei d'amnistia i, en general, sobre el procés de transició política. En canvi, el preàmbul invoca la Moció 217/VI del Parlament, atès que la "Llei de fosses" en concreta les previsions, i els articles 4.1 i 54 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, abans esmentats.<sup>43</sup> La Llei 10/2009, de 30 de juny, s'inscriu expressament en el marc de la Declaració Universal dels Drets Humans i es reconeix com a complementària de la Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic.

Les consideracions sobre història són igualment rellevants en el text del preàmbul. Més enllà d'una declaració retòrica inicial ("El poble de Catalunya històricament ha fonamentat la seva identitat col·lectiva en valors com la llibertat, la justícia i la igualtat, i també en el respecte a la dignitat de les persones"), s'hi denuncia el tracte desigual de les tasques de recuperació de restes humanes de víctimes de la violència arran del cop d'estat del 1936 i amb posterioritat, contrastant, d'una banda, la tasca del Tribunal de Cassació de Catalunya el 1937 a instàncies del Govern de la Generalitat de Catalunya, que va permetre recuperar, identificar i dignificar les restes de la majoria de víctimes d'execucions extrajudicials i d'inhumacions clandestines, i, d'altra banda, l'acció del poder franquista, consistent a cercar-ne al 1936 i a la postguerra, però restringint-ho només a les víctimes de la repressió republicana, amb exclusió dels ciutadans executats pel franquisme.

Aquesta diferència de tracte causa, encara, patiments addicionals als familiars d'aquestes víctimes i contradiu el principi d'igualtat (article 14 de la Constitució). Les restes mortals dels represaliats del franquisme, condemnats a l'oblit, es troben a fosses de localització imprecisa o desconeguda, com les fosses de soldats republicans o franquistes, properes al front i als hospitals de campanya o militars.<sup>44</sup> Per això, l'objecte de la Llei 10/2009, de 30 de juny, és localitzar, recuperar i identificar les restes dels desapareguts; dignificar i senyalitzar les fosses, i satisfer el dret de la societat a conèixer els fets que el cop d'estat (1936) desencadenà: la mort de desenes de milers de persones en la guerra, la violència a les rereguardes (detencions arbitràries, tortures i execucions i inhumacions extrajudicials) i la repressió institucionalitzada mitjançant consells de

41 Mitjançant l'Ordre IRP/91/2010, de 18 de febrer, es va crear la Xarxa d'Espais de Memòria Democràtica de Catalunya (DOGC núm. 5576, 26/2/2010).

42 Complementen la Llei 10/2009, de 30 de juny, de "fosses": el Decret 111/2010, de 31 d'agost (DOGC núm. 5706, 02/09/2010), que la desenvolupa reglamentàriament, i la Resolució IRP/4072/2010, de 15 de desembre, que n'aprova els protocols tècnics d'aplicació (DOGC núm. 5784, 28/12/2010).

43 D'acord amb l'art. 4.1 de l'EAC, sobre drets i principis rectoros: "Els poders públics de Catalunya han de promoure el ple exercici de les llibertats i els drets que reconeixen aquest Estatut, la Constitució, la Unió Europea, la Declaració universal de drets humans, el Conveni europeu per a la protecció dels drets humans i els altres tractats i convenis internacionals subscrits per Espanya que reconeixen i garanteixen els drets i les llibertats fonamentals." L'art. 54, sobre memòria històrica, figura citat a la nota 37.

44 Part destacada de la historiografia catalana contemporània sobre la Guerra Civil ha aportat aclariments sobre la tipologia de fosses comunes a Catalunya i sobre el tractament inicial que se'n va fer (Solé Barjau, 2008; Solé i Dueñas, 2012).



guerra, sense garantia processal, durant l'extensa postguerra. S'observa, per tant, el deure dels poders públics de donar resposta a la injustícia que pateixen els familiars de tantes persones desaparegudes. Cal afegir que en aquests moments el deure d'investigar les condicions de les desaparicions forçades de totes les persones que en foren víctimes deriva jurídicament de disposicions internacionals com la Convenció per a la Protecció de totes les Persones contra les Desaparicions Forçades, que forma part del dret intern espanyol (art. 96 CE)<sup>45</sup> i imposa a l'Estat l'obligació d'investigar les desaparicions i a actuar-hi en conseqüència. Aquesta Convenció implica el dret a la reparació material i moral com a part de l'estatut jurídic de la ciutadania democràtica (López Anguita, 2019: 118).

La Llei 10/2009, de 30 de juny, també d'estructura succincta,<sup>46</sup> dota l'Administració de la Generalitat de Catalunya d'algunes eines fonamentals per a la matèria estudiada. Primerament, el Cens de persones desaparegudes, com a registre administratiu de caràcter públic, subjecte a la normativa de protecció de dades de caràcter personal, que possibilita un tractament sistemàtic de les dades de les persones desaparegudes buscades pels seus familiars.<sup>47</sup> Constitueix un element fonamental per tal que la Generalitat substanciï els procediments corresponents de localització de documentació (consells de guerra, expedients per "responsabilitats polítiques") i dades (eventualment, l'indret d'inhumació del desaparegut), acudint a diferents arxius i registres oficials de l'Estat i de l'estranger. Així mateix, el Mapa de localització de fosses, mitjà cartogràfic públic, posa a disposició de la ciutadania la informació sobre les fosses que la Generalitat té documentades (<http://fossesirepressio.cat>).<sup>48</sup>

Per tal que l'Administració de la Generalitat de Catalunya disposi de prou elements de coneixement per decidir si actua sobre el terreny en determinades fosses, d'ofici o a sol·licitud (de familiars de desapareguts o d'entitats memorialistes), resulta rellevant l'assessorament interdisciplinari que li proporciona el Comitè Tècnic per a la Recuperació i la Identificació de Persones Desaparegudes durant la Guerra Civil i la Dictadura Franquista, regulat en l'article 12 de la llei analitzada. És un òrgan col·lectiu en funcionament des del 2009, amb la participació d'especialistes de prestigi en dret, història, antropologia física, medicina forense i arqueologia; representants de les associacions de memòria històrica, i de les entitats municipalistes. L'enfocament de la Generalitat de Catalunya sobre el treball en fosses ha de seguir els criteris d'accés als terrenys que disposa l'article 11; exigeix la comunicació de la Generalitat a l'autoritat judicial en cas de troballes de restes (art. 7.6),<sup>49</sup> i pot implicar la col·laboració tècnica i econòmica, mitjançant convenis i acords, amb el món acadèmic i de l'Administració local (especialment per senyalitzar i dignificar espais de memòria als diferents termes municipals).

Tanmateix, el tret distintiu del model català en aquest àmbit de les polítiques de memòria és que atribueix directament a l'Administració de la Generalitat, amb mitjans propis o aliens, els treballs de recuperació i identificació de restes humanes, amb el pressupost disponible. Per tant, a diferència del model actual de la Llei 52/2007, de 26 de novembre, les successives convocatòries d'ajuts de la Generalitat de Catalunya per a projectes de memòria democràtica exclouen subvencionar tasques de particulars en fosses, perquè aquestes activitats les assumeix l'Administració pública.<sup>50</sup> El model català s'ajusta més estrictament a les prescripcions

---

45 La Convenció, aprovada per l'Assemblea General de Nacions Unides a Nova York el 20 de desembre de 2006, fou ratificada per Espanya el 14 de juliol de 2009 (BOE núm. 42, 18/2/2011).

46 La Llei 10/2009, de 30 de juny, sense títols ni capítols, està formada per 12 articles, 1 disposició addicional, 1 transitòria i 3 de finals.

47 Actualment el Cens de persones desaparegudes, d'acord amb les dades de la Direcció General de Memòria Democràtica (Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya), registra dades de més de 5.500 persones buscades per llurs familiars.

48 En temps del conseller Saura i el ministre Caamaño, al capdavant de Ministeri de Justícia entre el 2009 i el 2011, la Generalitat de Catalunya i l'Administració general de l'Estat van subscriure un conveni per participar en el mapa estatal integrat de fosses.

49 Al seu torn, com a obligació dels particulars, l'art. 10 ("Descobriments de restes") de la Llei 10/2009, de 30 de juny, prescriu que: "En el cas que, per atzar, algú descobreixi restes que puguin correspondre a les persones desaparegudes a què fa referència l'article 2.1 ho ha de fer saber, en el termini de 48 h, a l'Administració de la Generalitat o a l'Ajuntament corresponent, el qual ho ha de comunicar al departament competent en matèria de memòria democràtica en el termini de 48 h".

50 Així, en contrast amb l'art. 11.2 de la Llei 52/2007, de 26 de desembre ("L'Administració general de l'Estat ha d'elaborar plans de treball i establir subvencions per sufragar les despeses derivades de les activitats"), l'art. 7.1 de la Llei 10/2009, de 30 de juny, disposa que "correspon a l'Administració de la Generalitat dur a terme les actuacions necessàries per a recuperar i identificar les restes de les persones [...] Aquestes actuacions són a càrrec de l'Administració de la Generalitat, d'acord amb les seves disponibilitats pressupostàries".

del dret internacional humanitari i respon a l'enfocament que pot seguir previsiblement l'anunciada reforma de la llei estatal de memòria històrica.

D'ençà dels precedents anteriors a la Llei 10/2009, de 30 de juny, amb les prospeccions, excavacions i exhumacions a Prats de Lluçanès (2004) i a Gurb (2008) (Solé Barjau, 2012), i fins a l'actualitat, els treballs de la Generalitat de Catalunya sobre fosses i persones desaparegudes s'han mantingut a Catalunya, per bé que amb pes desigual en l'agenda política del Govern català i dràstiques reduccions pressupostàries (la minva substancial de la dotació entre el 2011 i el 2016 va minimitzar totalment la pràctica d'exhumacions). Els darrers anys, malgrat les pròrrogues pressupostàries, s'ha produït un cert relleu d'aquestes tasques, arran de projectes com el Programa d'Identificació Genètica, que potencia la identificació de restes humanes de desapareguts contrastant-ne l'ADN amb els dels presumptes familiars, mitjançant treballs de camp i de laboratori (bancs d'ADN), amb la col·laboració científica de departaments universitaris i d'empreses de professionals especialitzats. Aquest projecte està relacionat amb l'Acord marc de col·laboració del 2016 entre els departaments competents en memòria democràtica, salut i justícia (la col·laboració interdepartamental, per les implicacions arqueològiques habituals dels treballs de prospecció i exhumació, també està protocol·litzada amb el Departament de Cultura). I entronca amb el Pla de fosses, per localitzar-les i exhumar-ne restes humanes i identificar-les, el qual ha generat desenes d'intervencions interdisciplinàries dirigides per la Generalitat que han aconseguit identificar les restes de diverses persones i retornar-les a llurs familiars, d'acord amb la normativa vigent, així com desenes de recollides de restes òssies humanes trobades en superfície, de centenars de persones no identificades.<sup>51</sup> L'esforç de justícia, veritat i reparació subjacent al Pla, respon tardanament, i amb múltiples limitacions tècniques i econòmiques, a la demanda que la societat civil formula en aquesta matèria des de fa molts anys. Una perspectiva temporal àmplia (juny del 1999-febrer del 2020) mostra que la Generalitat ha dirigit i/o coordinat l'excavació d'una cinquantena de fosses que han permès recuperar les restes d'un total 343 individus, dels quals s'ha identificat una quinzena.<sup>52</sup>

La Direcció General de Memòria Democràtica del Departament de Justícia és la unitat administrativa de la Generalitat de Catalunya competent en matèria de polítiques sobre desapareguts i fosses, indemnitzacions i reconeixements a expressos polítics, assessorament a persones represaliades (i a llurs parents) i altres activitats relacionades, com el foment de projectes de recuperació i difusió de la memòria democràtica mitjançant convocatòries de subvencions i premis. Tanmateix, l'adscripció departamental d'aquesta unitat (o d'equivalents) ha variat successivament, fet que hauria de ser objecte d'una reflexió crítica del Govern català, com també la millora de la coordinació entre aquella unitat i el Memorial Democràtic i altres ens afins, atès que és difícil executar cap pla eficient de treball sense una estructura orgànica clara.

La darrera norma amb rang de llei que, fins a l'actualitat, integra el corpus legislatiu de les polítiques públiques de memòria a Catalunya és la Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme. És destacable que aquesta Llei, exemple màxim de concisió per la seva extensió brevíssima<sup>53</sup> i objecte específic, fos aprovada per unanimitat, malgrat el context convuls i políticament polaritzat del temps de la seva elaboració en la cambra catalana. D'acord amb els dèficits comentats de la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de "memòria històrica", "quaranta-dos anys després de la mort del dictador Franco no hi ha hagut cap llei que declari expressament la nul·litat dels judicis del franquisme", tal com rebla el preàmbul de la Llei 11/2017, de 4 de juliol. Aquest text explica que l'Estatut d'autonomia de Catalunya (1932) fou derogat il·legalment el 5 d'abril del 1938, que es constituïren els tribunals de l'Auditoria de Guerra de l'Exèrcit d'Ocupació (Auditoria de la IV Regió Militar) i que es van desenvolupar processos de repressió pels procediments dels consells de guerra. Tanmateix, per llurs característiques, composició i actuació, els consells de guerra, òrgans, jurats i tribunals franquistes manquen d'autèntica naturalesa jurisdiccional. Van

51 Per a la quantificació d'intervencions i resultats: <http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/memoria/Fosses/Actuacions-en-fosses> (així com: Domènech, Mesalles i Rueda, 2019). D'altra banda, la Llei 10/2009, de 30 de juny, i el Decret 111/2010, de 31 d'agost, que la desenvolupa reglamentàriament, disposen el retorn als familiars de les restes òssies de les persones desaparegudes que s'hagin pogut identificar i dels objectes personals que s'hi hagin trobat associats (llevat que integrin valors del patrimoni cultural català). Quan la identificació genètica de restes humanes no resulti possible, es preveu la inhumació al cementiri del terme municipal on s'haguessin trobat o a l'espai memorial que s'hi hagi habilitat. (N'és un de principal el Memorial de les Camposines, a la Fatarella, per al record de la Batalla de l'Ebre, que acull un homenatge anual a les víctimes de la Guerra Civil.)

52 Font de les dades: Direcció General de Memòria Democràtica (Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya).

53 La Llei 11/2017, de 4 de juliol, consta d'un article únic ("Reparació jurídica de les víctimes del franquisme") i dues disposicions finals.

ser farses per formalitzar processos polítics que, fins i tot més enllà de la mort del dictador, imposaren greus sancions (sovint execucions) als condemnats, vulnerant-ne els drets sense cap garantia processal.

En conseqüència, constatada en el preàmbul de la Llei 11/2017, de 4 de juliol, la nul·litat d'origen d'aquells procediments, resolucions, sentències, condemnes i sancions, i declarada legalment lliure i legítima, s'afirma que escau declarar-ne definitivament la nul·litat, mitjançant una norma amb rang de llei, i establir una via àgil de certificació administrativa individualitzada, en atenció a les víctimes i els familiars i com a reparació exigida per la societat catalana i des d'instàncies internacionals.<sup>54</sup> L'abundant referència a disposicions internacionals contrasta amb la manca d'esments explícits a la normativa estatal i autonòmica vigent, genèrica i sectorial, en el preàmbul,<sup>55</sup> mentre que, en el vessant històric, es remarca el signe feixista del cop d'estat contra la II República i el caire intensament repressor del poder, les institucions i les polítiques franquistes contra tot pensament dissident. Es considera, en síntesi, que el Parlament ha d'assumir la responsabilitat històrica d'aprovar aquesta llei de reparació dels represaliats d'aquell règim il·legítim i il·legal, que es condensa en l'article únic següent:

“De conformitat amb el conjunt de l'ordenament jurídic, que inclou normes tant de dret internacional com de dret intern, es declaren il·legals els tribunals de l'Auditoria de Guerra de l'Exèrcit d'Ocupació, anomenada posteriorment Auditoria de la IV Regió Militar, que van actuar a Catalunya a partir de l'abril de 1938 fins al desembre de 1978, per ésser contraris a la llei i vulnerar les més elementals exigències del dret a un judici just. I, en conseqüència, es dedueix la nul·litat de ple dret, originària o sobrevinguda, de totes les sentències i resolucions de les causes instruïdes i dels consells de guerra, dictades per causes polítiques a Catalunya pel règim franquista.”

Així mateix, les disposicions finals autoritzen l'Arxiu Nacional de Catalunya a elaborar i publicar una llista dels processos instruïts i de les sentències adoptades d'acord amb diversa normativa franquista,<sup>56</sup> en què constin el número de procediment, la persona física o jurídica encausada i la condemna imposada, i a actualitzar la llista quan es tingui coneixement d'altres processos, dels quals no s'hagi conservat testimoni en l'arxiu dels tribunals militars a Catalunya. La llista, a data d'actualització d'1 de gener de 2020, mostra les dades dels procediments judicials militars contra 66.644 persones físiques i quinze de jurídiques,<sup>57</sup> amb els números de causa, les dates de la sentència o altra resolució, les penes imposades, les referències d'arxiu, etc. Igualment, es pot sol·licitar un document individualitzat en què la consellera de Justícia faci constar la nul·litat de ple dret de la causa, sentència o resolució, que es lliurarà a les víctimes i/o famílies amb una carta del president de la Generalitat de Catalunya que digui que el document de nul·litat restableix l'honor, la dignitat i la memòria d'una víctima injustament processada pels tribunals franquistes.<sup>58</sup>

La Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme, expressa un posicionament parlamentari clar envers la il·legalitat dels tribunals franquistes i l'eterna assignatura pendent de declarar la nul·litat de ple dret de les resolucions, les sentències i les condemnes que varen imposar, per bé que es podria argumentar que la declaració de nul·litat requeriria una llei d'abast estatal o pronunciaments judicials específics, així com determinar-ne els possibles efectes indemnitzatoris, atesa la normativa estatal i europea d'aplicació. No obstant això, la succinta llei comentada mostra un avenç declaratiu i simbòlic en els eixos de veritat, justícia i, eminentment, reparació, en el marc de les polítiques de memòria a Catalunya. Alhora, les tasques assignades a l'Arxiu Nacional de Catalunya connoten la pluralitat d'institucions i organismes catalans d'arreu del territori amb funcions sobre memòria, que també inclou fonamentalment el Memorial

54 S'ha considerat que la nul·litat dels processos “no venia només de la manca de garanties processals i de defensa, sinó de la il·legalitat dels tribunals”, atès que els tribunals franquistes, il·legítims, així com els procediments que els regulaven, s'implantaren a Catalunya contra la legislació republicana i l'Estatut de 1938, que fixava competències àmplies en matèria de justícia per a la Generalitat i el Parlament (Cruanyes i Tor, 2019).

55 La referència genèrica en el preàmbul de la Llei 11/2017, de 4 de juliol, a la “conformitat amb l'ordenament jurídic”, no es concreta en la citació expressa de cap llei estatal o autonòmica vigent, mentre que sí que hi consten requeriments del Comitè de Drets Humans de Nacions Unides i del relator especial sobre la promoció de la veritat, la justícia, la reparació i les garanties de no repetició (“fer efectiva la nul·litat de les sentències...”), com també la Declaració Universal de Drets Humans, el Pacte Internacional dels Drets Civils i Polítics i el Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals.

56 El Ban del 28 de juliol de 1936, el Decret del 31 d'agost de 1936, el Decret número 55 de l'1 de novembre de 1936, la Llei del 2 de març de 1943, la Llei del 18 d'abril de 1947, el Decret 1794/1960, del 21 de setembre, i el Decret llei 10/1975, del 26 d'agost.

57 Vegeu: [http://anc.gencat.cat/web/contenut/anc/noticies/Documents/20171101\\_actualitzacio\\_PC\\_llei\\_victimes.pdf](http://anc.gencat.cat/web/contenut/anc/noticies/Documents/20171101_actualitzacio_PC_llei_victimes.pdf)

58 Informació a: <http://anc.gencat.cat/ca/detall/noticia/La-llista-de-reparacio-juridica-de-victimes-del-franquisme-en-dades-obertes>

Democràtic, la Direcció General de Memòria Democràtica, el Consorci Memorial dels Espais de la Batalla de l'Ebre (COMEBE), el Museu Memorial de l'Exili (MUME), la Direcció General de Patrimoni Cultural o el Centre d'Història Contemporània de Catalunya, que coordina el projecte documental "Cost Humà de la Guerra Civil".<sup>59</sup>

Millorar la coordinació entre aquestes institucions i unitats administratives i actualitzar-ne el règim jurídic, rearticular i unificar sistemàticament les tres lleis catalanes de memòria (la Llei 13/2007, de 31 d'octubre; la Llei 10/2009, de 30 de juny, i la Llei 11/2017, de 4 de juliol) i regular qüestions no resoltes (retirada de simbologia franquista, coordinació en l'accés a arxius, investigació sobre els nadons robats, etc.) constitueixen motius de fons de la Proposició de Llei de memòria democràtica de Catalunya, de 5 de juliol de 2018 (202-00025/12), així com també de l'Acord de Govern de 12 de setembre de 2018, pel qual s'aprova la memòria preliminar de l'Avantprojecte de llei integral de la memòria democràtica de Catalunya, iniciativa en fase de desenvolupament, per una política integrada i transversal de memòria. L'eventual llei integral de memòria a Catalunya, que hauria de ser subsegüent a un ampli procés de participació<sup>60</sup> d'entitats memorialistes, experts acadèmics i professionals de referència, hauria de regular, entre altres elements, una millor col·laboració institucional entre les diferents administracions públiques competents, com a requisit indispensable per disposar d'una estratègia de treball coherent i global en la matèria.

La necessitat de col·laboració de la Generalitat de Catalunya amb altres administracions, com els ens locals i l'Administració general de l'Estat, també abasta en especial cooperar regularment amb altres comunitats autònomes, en els fòrums sectorials i/o bilaterals escaients. Particularment, ateses la casuística i la tipologia de les diverses fosses comunes, escau establir, d'acord amb l'article 174.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, convenis i altres fórmules de col·laboració sobre polítiques comunes per a projectes d'intervenció en fosses i d'identificació de restes humanes, tal com ja s'esdevé en la cooperació tècnica amb les institucions acadèmiques. La col·laboració institucional de la Generalitat en aquesta matèria amb altres comunitats autònomes, algunes tan properes com l'Aragó, hauria d'estar oberta al conjunt. Tanmateix, aquesta col·laboració interautonòmica té un focus principal de relació amb la resta de comunitats del territori dels Països Catalans, atesos els lligams culturals comuns i els esdeveniments històrics compartits, de violència i repressió durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, d'acord amb alguns precedents de projectes de treball en relació amb les Illes i el País Valencià.<sup>61</sup> Examinem tot seguit la legislació sobre memòria a ambdues comunitats.

### 3.2 El cas balear: dualitat legislativa i política pública comuna

La Comunitat Autònoma de les Illes Balears s'ha dotat de dues lleis complementàries per regular les polítiques de memòria al seu territori. En primer lloc, la Llei 10/2016, de 13 de juny, per a la recuperació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i el franquisme (BOIB núm. 76, 16/6/2016). Aquesta llei balear, de continguts equivalents a la llei catalana de "fosses", es presenta en la seva exposició de motius sense esments a la transició, la Llei d'amnistia ni la Constitució. Altrament, qualifica la Llei 52/2007, de 26 de desembre, com a impuls legislatiu rellevant en el reconeixement de drets sobre la localització de desapareguts, però informa que en aquesta comunitat no hi ha hagut cap desplegament normatiu de la Llei de "memòria històrica" i que les institucions autonòmiques i locals no han assumit generalment llurs obligacions com a administracions públiques, mentre que recorda que el Grup de Treball de Nacions Unides sobre Desaparicions Forçades i el relator especial sobre justícia transicional, tal com ja s'ha tractat, varen considerar que les mesures de la llei estatal no constitueixen una reparació adequada.

<sup>59</sup> <http://memoria.gencat.cat/ca/que-fem/banc-memoria-democratica/fons/cost-huma-de-la-guerra-civil>

<sup>60</sup> Veieu l'enllaç: [https://participa.gencat.cat/uploads/decidim/attachment/file/334/180912\\_AG\\_diligencia\\_mem\\_prel\\_avantproj\\_llei\\_memoria\\_democratica.pdf](https://participa.gencat.cat/uploads/decidim/attachment/file/334/180912_AG_diligencia_mem_prel_avantproj_llei_memoria_democratica.pdf)

<sup>61</sup> Vegeu el Protocol entre la Conselleria de Cultura, Participació i Esports del Govern de les Illes Balears i el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya en matèria de memòria democràtica, signat a Palma el 28 de setembre de 2018, que preveu que els governs català i balear col·laborin en el marc de programes d'exhumació i identificació de restes humanes en relació amb les fosses de la platja de sa Coma i les del Riuet i la platja de Portocristo, ses Coves Blanques i son Coletes; o bé el cas més puntual dels treballs dirigits per la Generalitat de Catalunya en relació amb la intervenció arqueològica, l'exhumació i la identificació genètica de les restes òssies del Sr. Vicente Santolaria, inhumades a la fossa de Tremp el 1948. Els treballs van fer possible el trasllat, a criteri dels familiars, de les restes del Sr. Santolaria —afiliat a la CNT, alcalde el 1936 pel Front Popular i posteriorment acusat de col·laborar amb els maquis— a la localitat on havia nascut, Cirat—Castelló—, per ésser-hi enterrades definitivament.



En conseqüència, la Llei 10/2016, de 13 de juny, vol acomplir obligacions d'Espanya amb les víctimes de les desaparicions de la Guerra Civil i el franquisme, així com amb llurs familiars, des d'un plantejament inequívoc d'assumpció de responsabilitats per part dels poders públics:

“[...] és l'Estat (entès com un tot, incloent els governs centrals i autonòmics, els ajuntaments, l'administració de justícia i el conjunt d'administracions públiques) qui hauria d'investigar i aclarir aquests crims i, com a part de la investigació, procedir a l'exhumació de les restes localitzades en fosses. Es recullen així les observacions dels òrgans internacionals que constaten que un estat no pot delegar en les famílies ni en les associacions aquesta tasca.”

El legislador balear subratlla, per tant, la responsabilitat institucional de tots els poders públics —interpel·lats per la Llei estatal de memòria i pel dret internacional humanitari— envers la cerca i la identificació de restes de desapareguts, enfront de la indefensió de llurs familiars. Considera que aquestes tasques no s'han de carregar sobre els familiars ni les associacions, ateses les discriminacions entre ciutadans que suposa el tractament desigual d'aquesta qüestió entre comunitats (hi ha governs autonòmics que sufraguen despeses de prospecció i intervenció en fosses, mentre que d'altres subvencionen associacions; hi ha ens locals que s'hi impliquen, però també territoris sense cap política pública sobre exhumacions, on els familiars, mitjançant les associacions, han acudit a les subvencions estatals, aturades des del 2011).

El preàmbul de la Llei balear de “fosses” reconeix precisament la tasca de les associacions Memòria de Mallorca i Fòrum per la Memòria d'Eivissa i Formentera en la cerca de les restes de les 2.000 persones que calculen que van desaparèixer al territori illenc. Se'n destaca el rigor investigador, la col·laboració amb les famílies i les accions davant les judicatures espanyola i argentina, a més dels convenis que signaren el 2010 i el 2011 amb el Govern autonòmic per elaborar respectivament els mapes de fosses de les illes corresponents, presentats el 2011 (no incorporats al mapa de fosses del Ministeri de Justícia).

Es calcula que hi ha 56 fosses —a cementiris i proximitats, pous i avencs— a Mallorca, Eivissa i Formentera, i cal investigar si a Menorca n'hi ha fora dels cementiris. S'assenyala que els combatents morts en acció militar, d'acord amb els convenis de Ginebra del 1906 i 1929, haurien d'haver estat buscats, identificats i enterrats o incinerats, i els seus llocs d'inhumació protegits per l'Estat, com en altres països europeus després de la II Guerra Mundial. Pel que fa als cossos de civils represaliats, s'indica que se n'exhumaren a les fosses de la zona republicana, però no a la rebel. Les desaparicions, en conjunt, es van estendre al territori de cada illa i gairebé tots els municipis tenen residents desapareguts soterrats a fosses d'arreu de les illes (hom podia ser assassinat a una localitat i ser-hi enterrat, o bé traslladat a un altre indret d'inhumació). Per tant, el preàmbul de la Llei balear sobre persones desaparegudes aporta xifres concretes sobre les fosses i les persones que van desaparèixer en aquest territori, fosses que en alguns casos han estat objecte de treballs d'excavació i d'exhumacions.<sup>62</sup>

Davant la problemàtica exposada, es proclama la necessitat d'una acció governamental urgent i coordinada, en col·laboració amb les associacions i altres administracions, malgrat que arribi molt tard (s'han perdut ja molts testimonis directes, fins al relleu de la generació dels nets). Es constata que les condicions de les fosses aconsellen dotar-se d'un protocol interdisciplinari, coordinat amb l'estatal, que prevegi l'assistència psicològica als familiars, si bé s'afirma que les exhumacions s'haurien de practicar d'acord amb el procediment judicial, i es preveu que el govern autonòmic, davant la troballa de restes humanes amb signes de violència, comparegui davant la Fiscalia per denunciar aquests crims contra la humanitat. Cal remarcar que la previsió de suport psicològic per als familiars manca en altres lleis equivalents, així com el recurs explícit al procediment judicial i, més encara, la compareixença del Govern davant la Fiscalia.

La Llei 10/2016, de 13 de juny, pretén, en definitiva, contribuir al reconeixement i la memòria de les víctimes de la Guerra Civil i el franquisme, per avançar en la reconciliació, la concòrdia, la justícia, el respecte al pluralisme i la defensa pacífica de les idees. Regula, en concret, les activitats per localitzar i senyalar

62 D'acord amb el I Pla del Govern balear d'actuacions en fosses (2018), es va intervenir en 10 fosses a Mallorca i a Eivissa i se'n recuperaren restes de 24 cossos. Actualment, es registra un nombre total de 21 persones identificades dels 70 cossos exhumats per impuls del Govern (14 identificacions a Porreres, el 2016, i 4 dins el Pla del 2018) o per treballs anteriors de l'Associació de Memòria de Mallorca, la UIB i l'Ajuntament de Sant Joan (3 identificacions). El 13/1/2020, s'anuncià el Pla de fosses 2019-2020, focalitzat en 9 indrets de Mallorca i Eivissa. Vegeu: <http://www.caib.es/govern/sac/fitxa.do?codi=4048913&lang=ca&coduo=1>



fosses, i per exhumar i identificar restes humanes. D'estructura simple,<sup>63</sup> a partir de definicions operatives (persones desaparegudes, desaparició forçada, fossa), estableix les eines necessàries (el Cens de persones desaparegudes, el mapa de fosses, la Comissió Tècnica –interdisciplinària— de Desapareguts i Fosses, el pla anual i el protocol específic d'intervenció en fosses) i les condicions d'accés als espais afectats.

La llei tractada assenyala com a normativa subsidiària la Llei 52/2007, de 26 de desembre, de “memòria històrica”, i la Llei 12/1998, de 21 de desembre, del patrimoni històric de les Illes Balears. D'altra banda, preveu que el Govern col·labori, mitjançant convenis, amb altres comunitats autònomes, el Govern central i entitats públiques i privades, per localitzar i identificar restes de persones de les illes desaparegudes fora del territori balear. Per consegüent, a diferència de la legislació catalana examinada, es manifesta expressament la relació amb el dret estatal i la necessitat de cooperació intergovernamental i interadministrativa.

Juntament amb la llei tractada, la Llei 2/2018, de 13 d'abril, de memòria i reconeixement democràtics de les Illes Balears (BOIB núm. 48, 19/4/2018) completa la legislació balear sobre polítiques de memòria. Com a consideració de fons, l'exposició de motius afirma que el restabliment de la democràcia fou un dels grans èxits de la transició i que la transformació de les institucions i la societat civil, 30 anys després de l'aprovació de l'Estatut d'autonomia, permet abordar la relació amb la història de la democràcia per no repetir errors passats; assegurar la pau, la llibertat i la convivència, i reconèixer institucionalment i socialment la memòria de les persones i els col·lectius que, amb un gran cost humà, lluitaren per la democràcia durant la II República, la Guerra Civil, la dictadura franquista i la transició, amb els quals hi ha un deute pendent.

El text condemna la dictadura franquista i presenta com a fets històrics de la repressió durant la guerra i el franquisme a les Balears el desembarcament republicà a Mallorca i a les Pitiüses (agost-setembre del 1936), l'ocupació de Menorca (febrer del 1939) i les represàlies contra els desafectes d'ambdós bàndols (Mallorca, Eivissa i Formentera quedaren sota comandament franquista, mentre que els republicans controlaren Menorca i, breument, les Pitiüses). Es reporten pallisses, tortures, detencions massives i execucions sumàries, que a la zona franquista es perllongaren amb afusellaments, més els consells de guerra de la justícia militar, sense garanties processals, amb sentències de mort fins als anys quaranta.

Igualment, es destaca el patiment de determinats col·lectius: els deportats als camps nazis, el personal docent, víctima de depuracions, els represaliats per orientació sexual o identitat de gènere (també a l'inici de la transició) i, en conjunt, l'oposició democràtica clandestina (política, sindical, estudiantil, veïnal, feminista, militar, cultural i lingüística). Des d'una òptica de gènere, es condemnen la violència, les humiliacions i els càstigs contra les dones pel fet de ser-ho i/o pel seu paper actiu en la II República. I es remarca que la dictadura, en un context de vencedors i vençuts, discriminà el col·lectiu de víctimes del franquisme, els drets a la justícia, veritat i reparació dels quals han estat l'objecte de la normativa recent.

Entre les consideracions jurídiques, l'exposició de motius remarca que la Llei 52/2007, de 26 de desembre, intenta cloure el capítol dispers de reparacions i reconeixement a les víctimes i disposa que el Govern d'Espanya fixi el marc institucional d'impuls a les polítiques de memòria. El text també es fa ressò de les lleis de Catalunya, Navarra, Euskadi i Andalusia, inspiradores del legislador balear, el qual, mitjançant la Llei 2/2018, de 3 d'abril, continua la tasca de solidaritat amb totes les víctimes endegada per la Llei 52/2007, de 26 de desembre, i per la Llei 10/2016, de 13 de juny. La fonamentació es reforça amb disposicions de dret internacional, com la Resolució de la Comissió de Drets Humans 2005/35, de 19 d'abril (sobre principis i directrius bàsiques sobre el dret de les víctimes de violacions de les normes internacionals de drets humans i del dret internacional humanitari a interposar recursos i obtenir reparacions), o la 2004/72, de 21 d'abril (conjunt de principis actualitzats per a la protecció i la promoció dels drets humans per mitjà de la lluita contra la impunitat), que prescriu que els estats han d'adoptar mesures contra la impunitat i l'oblit, en favor del dret a la veritat i la memòria col·lectiva, com ara la preservació d'arxius, enfront de les tesis revisionistes o negacionistes, atès que “el coneixement per un poble de la història de la seva opressió forma part del seu patrimoni” (principi tercer, R. 2004/72). Finalment, l'exposició de motius subratlla que la Llei 2/2018 (en el seu article 22)<sup>64</sup> constata i declara la nul·litat de les sentències i les resolucions que imposaren

63 La Llei 10/2016, de 13 de juny, comprèn 12 articles, que no s'apleguen en títols ni per capítols, 1 disposició transitòria i 3 de finals.

64 Art. 22 “Reparació jurídica de les víctimes de la Guerra Civil i la Dictadura franquista”: “1. De conformitat amb el conjunt de l'ordenament jurídic, que inclou normes tant de dret internacional com de dret intern, es declara la il·legalitat dels tribunals i dels procediments instruïts a les Illes Balears durant i en relació amb la Guerra Civil i la dictadura franquista fins al 1978, per ser

penes de mort, empresonaments, inhabilitacions i confiscacions per motius ideològics, dictades per òrgans i tribunals mancats de veritable naturalesa jurisdiccional, en processos sense garanties processals. Aquesta mesura coincideix amb la Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme, prèviament examinada en l'apartat sobre legislació catalana, i, per tant, suscita dubtes similars.

L'articulat de la Llei 2/2018, de 13 d'abril,<sup>65</sup> congruent amb els principis de veritat, justícia i reparació,<sup>66</sup> i els valors constitucionals de convivència, pluralisme, defensa de la pau i els drets humans, informa que l'objecte és establir polítiques públiques de memòria democràtica (per a la reparació de les víctimes i el reconeixement de tots els que lluitaren per la democràcia), vetllar pel coneixement de la història de les illes —des de la II República fins a l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia (1983)—, reconèixer la tasca d'entitats memorialistes i associacions de víctimes, rebutjar i impedir tot acte de reconeixement al franquisme i la revolta militar i garantir que els espais de convivència ho siguin per a la cultura democràtica i la concòrdia. Les mesures concretes que s'hi preveuen inclouen la retirada de vestigis, símbols i mencions franquistes; l'impuls i la protecció dels espais i els itineraris de la memòria i el reconeixement democràtics, i dels monuments de record a les víctimes; el foment de l'estudi i el coneixement del període històric esmentat; l'impuls de les declaracions de reconeixement i els homenatges institucionals per a les víctimes; el fet de facilitar informació sobre desaparicions forçades d'infants durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la col·laboració i l'impuls davant la justícia dels casos de desaparicions forçades de la guerra i la dictadura que afectin ciutadans balears.

La Llei 2/2018, de 13 d'abril, regula els mitjans per assolir les mesures i els objectius anunciats. Des d'una perspectiva temporal extensa (1931-1983), inclusiva dels familiars de les víctimes i els represaliats de la transició, les víctimes dels bombardeigs, etc.; s'hi preveu un cens de víctimes de la Guerra Civil i la dictadura franquista, com a registre oficial, electrònic i públic. Alhora, s'hi disposen iniciatives per protegir el patrimoni documental i bibliogràfic de la Memòria Democràtica de les Illes (II República, guerra, dictadura, repressió franquista, resistència, exili i transició), com la creació de seccions temàtiques a arxius, biblioteques i museus, i la garantia del dret d'accés a documents. També es preveu el Catàleg d'espais i itineraris de memòria i reconeixement democràtics; es fixa el 29 d'octubre del 1977 com a dia de record del moviment democràtic preautonomista a les Illes Balears; s'estipulen els actes contraris a la memòria democràtica, com l'exhibició de certs símbols o la celebració d'homenatges contraris a la dignitat de les víctimes, i es preveu la creació d'un cens de símbols, llegendes i mencions franquistes que han de ser retirats o eliminats, juntament amb l'anul·lació de determinades distincions, nomenaments, títols i honors institucionals (matèria que podria entrar en contradicció amb les facultats del rei i del Ministeri de Justícia quant a atorgament de distincions). Igualment, destaca la determinació del Govern balear per impulsar la inscripció de la defunció de les víctimes en el Registre Civil (disposició addicional 2a) i investigar els delictes per desaparició forçada d'infants, amb la necessària dotació jurídica, psicològica i assistencial per a les víctimes (disposició addicional 3a).

Organitzativament, la Comissió Tècnica de Memòria i Reconeixement Democràtics, dependent de la conselleria competent en memòria, amb representació del món local, associatiu i acadèmic, ha d'impulsar actuacions previstes a la Llei 2/2018, de 13 d'abril, com elaborar i aprovar el Pla autonòmic de memòria i reconeixement democràtics o elaborar, en coordinació amb la Comissió Tècnica de Desapareguts i Fosses (Llei 10/2016, de 13 de juny), el Catàleg d'espais i itineraris de memòria. També es preveu la col·laboració institucional amb el món acadèmic i associatiu, l'ensenyament no universitari, els consells insulars, el món local i altres administracions, així com un règim sancionador per a les infraccions de preceptes de la llei.

---

contraris a la llei i vulnerar les més elementals exigències del dret a un judici just. 2. Com a conseqüència de la il·legalitat declarada en l'apartat anterior, es dedueix la nul·litat de ple dret, originària o sobrevinguda, de totes les sentències i resolucions de les causes instruïdes de caràcter penal, civil i administratiu, dictades per raons polítiques a les Illes Balears, Tribunals Populars i pel règim franquista, incloent les sentències dels Consells de Guerra, Tribunals de Responsabilitats Polítiques, Tribunal Especial de Repressió de la Maçoneria i el Comunisme i Tribunal d'Ordre Públic (TOP), així com expedients de depuració del magisteri”.

65 L'estructura d'aquesta segona llei balear de memòria aplega 39 articles, ordenats en un títol preliminar (“Objecte, principis rectoris i mesures”) i sis títols (I “Dret a la veritat”, II “Dret a la memòria democràtica”, III “Dret a la reparació i el reconeixement”, IV “Garanties de no repetició”, V “Actuació i organització administrativa” i VI “Règim sancionador”), a més de 6 disposicions addicionals, 1 disposició derogatòria única i 4 disposicions finals.

66 Resolució 60/147, de 16 de desembre de 2005, de Nacions Unides —Principis i directrius bàsics sobre el dret de les víctimes de violacions manifestes de les normes internacionals de drets humans i de violacions greus del dret internacional humanitari a interposar recursos i obtenir reparacions.

Per consegüent, a tall de síntesi, el marc jurídic de les polítiques públiques de memòria a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears comprèn dues lleis que, interconnectades, inclouen dues comissions tècniques (l'una de fosses, l'altra de memòria i reconeixement) que coordinen un conjunt d'eines (censos, catàlegs, mapes) adreçades a accomplir les tasques —localització de fosses, recuperació i identificació de restes de desapareguts, impuls judicial, reparació, reconeixements, homenatges, recerca, estudi i commemoració— pròpies d'aquestes polítiques. Tenint present la normativa estatal i internacional vigent en la matèria i els principis d'aplicació universal, amb un èmfasi especial en la col·laboració interadministrativa, científica i social, i des del reconeixement al paper de les entitats memorialistes i les associacions de víctimes. Ambdues lleis conformen un marc jurídic que regula el conjunt de dimensions de les polítiques de memòria democràtica, pendents encara de plena implementació. Actualment, la unitat competent d'aquestes polítiques és la Direcció General de Memòria Democràtica, integrada a la Secretaria Autònoma de Memòria Democràtica i Bon Govern de la Conselleria d'Administracions Públiques i Modernització del Govern de les Illes Balears.

### 3.3 El cas del País Valencià com a model de llei integral de memòria democràtica

A diferència dels casos català i balear, a la Comunitat Valenciana hi ha en vigor una àmplia llei integral que regula les distintes dimensions de la matèria tractada: la Llei 14/2017, de 10 de novembre, de la Generalitat, de memòria democràtica i per la convivència de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8168, 13/11/2017). Atesa l'exhaustivitat de la norma, cal abordar-la a bastament. En primer lloc, trobem al preàmbul observacions eticopolítiques sobre els elements de la identitat d'una comunitat (com la solidaritat amb els més desfavorits i les víctimes o la capacitat de reflexió sobre la memòria col·lectiva i històrica com a poble). S'hi raona que mantenir el record de la memòria de les víctimes, en la seva dignitat, contribueix a no repetir els fets més violents i tràgics de la història, com la Guerra Civil i la dictadura, i s'anuncia com a propòsit de la llei: 1) accomplir les obligacions de la Generalitat Valenciana amb les víctimes i llurs familiars i 2) aprofundir en els principis i els valors democràtics. Per tant, és una norma que s'adreça de manera expressa a les víctimes i, paral·lelament, al conjunt de la societat, amb l'aspiració de reforçar-ne els fonaments democràtics. Explicita ambdós destinataris.

Com a marc jurídic fonamental, el text declara que la voluntat de retrobament de la ciutadania espanyola trobà traducció jurídica en la Constitució del 1978, en articular un estat social i democràtic integrador i establir drets fonamentals i llibertats que vinculen els poders públics i que s'han d'interpretar a la llum de la Declaració Universal dels Drets Humans i els tractats internacionals ratificats per Espanya. També relaciona els títols competencials de l'Estatut d'autonomia vinculats a la Llei tractada (patrimoni cultural, justícia, ensenyament, procediment administratiu, urbanisme o expropiació forçosa). Al seu torn, es valora que la Llei 52/2007, de 26 de desembre, es va aprovar amb esperit de reconciliació i concòrdia, respecte al pluralisme i vocació d'integració, en posar les bases de les polítiques per al coneixement de la història i el foment de la memòria democràtica, i s'afirma que les lleis autonòmiques aprovades (Catalunya, Navarra, Illes Balears, Euskadi, Andalusia) o en tràmit són model i inspiració per a la llei valenciana de memòria democràtica.

En conseqüència, la llei tractada s'emmarca explícitament en el bloc de la constitucionalitat espanyola (la Constitució del 1978 i l'Estatut d'autonomia del 2006, com a norma institucional bàsica de la Comunitat Valenciana) i reconeix i es referencia en la llei estatal de memòria històrica i les lleis autonòmiques que s'estan aprovant. Es presenta, per tant, en continuïtat expressa amb l'arquitectònica constitucional i estatutària i la normativa sectorial d'aplicació arreu de l'Estat, de manera similar al cas balear i en contrast amb el català. Igualment, s'anuncia que és una llei que pretén accomplir la Declaració Universal de Drets Humans i els principis de veritat, justícia, reparació i memòria com a garantia de no repetició, eixos de l'articulat de la norma.<sup>67</sup>

67 També s'al·ludeixen nombroses disposicions internacionals, com a fonamentació: la Resolució 2004/72, de la Comissió de Drets Humans (ONU), sobre el conjunt de principis actualitzats per protegir i promoure els drets humans contra la impunitat (E/CN.4/2005/102/add.1), que estableix que “el coneixement per un poble de la història de la seva opressió forma part del seu patrimoni...”; la Resolució de Nacions Unides 47/133 (A. General del 18/12/1992), que aprova la Declaració sobre la protecció de totes les persones contra les desaparicions forçades; la Convenció contra la Tortura i altres Tractes o Penes Cruels, Inhumanes o Degradants (Resolució 39/46, de 10/12/1984), o la Resolució A/RES/60/147, del 24/10/2005, de l'Assemblea General, referent a principis i directrius bàsics sobre el dret de les víctimes de les violacions de les normes internacionals de drets humans i del dret internacional humanitari a interposar recursos i obtenir reparacions (E/CN.4/2005/59), com també l'informe del Comitè de les Nacions Unides sobre la desaparició forçada (2013) o les observacions finals (2015), crítiques, del Comitè de Drets Humans (ONU) sobre el sisè informe periòdic d'Espanya sobre el compliment del Pacte Internacional de drets civils i polítics.

Des de la perspectiva històrica, el preàmbul recorda la particularitat que València fou capital d'Espanya (novembre del 1936-octubre del 1937), quan el Consell de Ministres del Govern legítim de la II República hi traslladà oficialment la capitalitat enfront de l'avenç de les tropes franquistes cap a Madrid. Es remarca que l'aixecament d'aquestes tropes generà violències per ideologia, política, creença religiosa, gènere o orientació sexual; una guerra civil i milers de víctimes —persones (homes, dones, nadons robats) i organitzacions i institucions represaliades— que cal reconèixer en llur totalitat: les de la violència incontrolada a la rereguarda republicana i, en tots els seus anys, les del franquisme (“en origen, naturalesa, estructura i conducta general, el règim de Franco és un règim de caràcter feixista, establert en gran part gràcies a l'ajuda rebuda de l'Alemanya nazi de Hitler i de la Itàlia feixista de Mussolini. Es tracta, per tant, d'un règim il·legal en virtut de la seva procedència il·legítima”).<sup>68</sup> Tanmateix, el preàmbul no explica altres especificitats històriques rellevants, com ara la naturalesa de les fosses comunes de la Guerra Civil al País Valencià, a diferència de la legislació balear i catalana.

La Llei 14/2017, de 10 de novembre, es referencia per objectius en dos períodes. 1) Pel que fa a les mesures per a les víctimes previstes a la llei: des del cop d'Estat fins que entra en vigor la Constitució (1978), d'acord amb el criteri de la Llei 52/2007, de 26 de desembre. 2) Quant a la recuperació dels valors de la memòria democràtica valenciana: de la proclamació republicana (14 d'abril de 1931) a l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia (10 de juliol de 1982). La llei recorda i honora els qui lluitaren per les llibertats, els drets i l'autonomia política del poble valencià; remarca que les administracions són les obligades a cercar els desapareguts i regula les actuacions i els òrgans per recuperar la memòria democràtica de la comunitat valenciana (“la memòria del passat i la pedagogia social de cara al futur són factors d'identitat política i d'orgull per al poble valencià que denominem memòria democràtica valenciana”). Així doncs, el record de la lluita pels drets i les llibertats abasta la defensa de l'autonomia política dels valencians i les valencianes. Alhora, el període de referència d'aquesta llei és més extens que el d'altres lleis de memòria, més circumscrites a l'interval 1936-1978, però malgrat això la norma no mostra un tractament específic per a les víctimes de la transició política.

Tècnicament, la Llei 14/2017, de 10 de novembre, destaca per la claredat expositiva i la sòlida estructura conceptual. S'articula en sis títols i es vertebrà en quatre eixos, explícits a quatre dels títols. Els eixos són els drets a la veritat, la justícia, la memòria democràtica valenciana, i la reparació i el reconeixement. És una norma notablement extensa<sup>69</sup> i ben estructurada que examinem succintament, a través dels seus blocs. En primer lloc, el títol preliminar (disposicions generals) disposa que l'objecte de la llei és regular les polítiques de recuperació de la memòria democràtica valenciana i que els principis rectors són els de veritat, justícia, reparació i garantia de no repetició, amb els valors democràtics de concòrdia, convivència, defensa dels drets humans, pau, pluralisme i igualtat entre homes i dones. Estipula que l'aplicació de la llei encaixa amb l'ordenament jurídic estatal i autonòmic i el dret internacional, “amb esperit col·laborador amb la Llei 52/2007, de 26 de desembre”, i defineix, en l'article 3, diversos conceptes fonamentals: memòria democràtica valenciana, víctimes (directes i indirectes), treball forçós i entitats memorialistes,<sup>70</sup> mentre que l'article 4 relaciona les mesures i les atencions adreçades a les víctimes.<sup>71</sup> A partir d'aquesta conceptualització, es desplega el nucli de la llei.

En relació amb el del dret a la veritat, el títol I estableix, en el capítol I (“Identificació de les víctimes”), un cens de víctimes —del territori de la Comunitat Valenciana i de valencians que moriren fora— públic i subjecte a la normativa de protecció de dades. El capítol II (“Del procés d'identificació de les víctimes desaparegudes”)

68 Citació reproduïda en el preàmbul de la Llei 14/2017, de 10 de novembre, extreta de la Resolució 39 (I) de l'Assemblea General de Nacions Unides, de 12 de desembre de 1946.

69 La Llei 14/2017, de 10 de novembre, estructurada mitjançant els títols esmentats, està formada per 65 articles, 7 disposicions addicionals, 3 transitòries, 1 derogatòria i 2 finals.

70 És remarcable la definició de *memòria democràtica valenciana* com “la salvaguarda, el coneixement i la difusió de la història de la lluita dels valencians i les valencianes pels seus drets i llibertats democràtiques en el període que comprèn des de la proclamació de la II República Espanyola el 14 d'abril de 1931 fins a l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana el 10 de juliol de 1982”.

71 L'art. 4 indica que, en les actuacions (d'identificació de víctimes, assistència i accés a la justícia, etc.), tindran una atenció específica diverses persones i col·lectius heterogenis, com ara: els obligats a treballs forçosos; les víctimes de violència sexual, tortures i confinament a camps; la guerrilla antifranquista; els nadons sostrets; els represaliats per haver defensat la llengua i la cultura valencianes; les minories culturals, ètniques, lingüístiques i religioses, etc.



regula altres eines per al deure institucional d'investigar els fets: els mapes de localització de zones amb restes de desapareguts, el procediment i els protocols de localització, exhumació i identificació, que han de preveure l'acompanyament psicològic als familiars i la col·laboració de l'ens i la conselleria competents en memòria amb les competents en patrimoni cultural, justícia i sanitat, tot i que l'actuació administrativa es considera subsidiària de l'autoritat judicial. També fixa les normes d'accés als terrenys i de descobriment de restes (comunicació a les autoritats judicials o policials, que n'han d'informar l'ens competent en memòria), així com el trasllat de restes i les proves bioantropològiques i genètiques, a partir d'un sistema de banc de dades d'ADN, "dependent, si escau, de l'Institut de Medicina Legal i Ciències Forenses de València", com a dipòsit provisional de totes les restes humanes exhumades, abans de la reinhumació. Per consegüent, les eines clau —cens, mapes, protocols i banc de dades d'ADN— de la Generalitat Valenciana envers els desapareguts i llurs familiars coincideixen amb les de la legislació balear i catalana.<sup>72</sup>

Contra la impunitat, el títol II —"Del dret a la justícia"— de la Llei 14/2017, de 10 de novembre, preveu que l'ens competent (l'Institut Valencià de la Memòria Democràtica, els Drets Humans i les Llibertats Públiques) elabori i difongui entre els cossos de seguretat, la Fiscalia i els òrgans judicials un protocol d'informació per indicis de la comissió de delictes observats arran de les localitzacions i les identificacions. I que la conselleria competent en memòria pugui autoritzar l'Advocacia General de la Generalitat Valenciana a exercir l'acció processal davant dels òrgans judicials pels indicis de comissió de delictes; que l'Institut assisteixi els interessats per a l'exercici de llurs drets, i que faci un seguiment dels informes i les recomanacions del síndic de greuges, el defensor del poble i els organismes internacionals i s'hi coordini (comitès, grups de treball, relators especials, etc.). L'acció judicial promoguda o assessorada per la Generalitat valenciana no consta tan definida com els mitjans per al dret a la veritat, però suposa un paper processal proactiu, similar al cas balear i diferent del català, més desmarcat de la via judicial.

La regulació del dret a la memòria democràtica valenciana [com a garantia de no repetició] és l'objecte del títol III, que estableix mesures per la consolidació social de valors democràtics. El capítol I ("De la documentació relativa a la memòria democràtica valenciana i la seua preservació") preveu protegir i difondre els documents i les fonts rellevants en la matèria, amb dret d'accés garantit. Aquest compromís implica expressament la cooperació amb arxius públics o privats i amb el Centre Documental de la Memòria Històrica i l'Arxiu General de la Guerra Civil Espanyola (art. 20 Llei 52/2007, de 26 de desembre). D'altra banda, el capítol II ("Llocs i itineraris de la memòria democràtica") regula els indrets emblemàtics per a les polítiques de memòria (espais, immobles o paratges); el procediment d'inscripció al Catàleg oficial, l'ampli règim jurídic protector d'aquests llocs i llur difusió i interpretació cultural interdisciplinària, que preveu la col·laboració de l'Institut amb les conselleries d'educació, patrimoni cultural, turisme i territori, i amb altres administracions, universitats i associacions. El capítol III ("Del moviment memorialista") disposa al seu torn el reconeixement, el registre públic i el foment de les entitats que treballen, com a titulars d'interessos legítims, per conscienciar sobre la memòria democràtica i defensar els drets de les víctimes.

Altrament, el capítol V ("De la investigació, l'ensenyament i la divulgació") del títol III preveu potenciar el coneixement científic de la memòria democràtica valenciana amb projectes d'investigació promoguts per la Generalitat Valenciana i oberts a les universitats i les entitats memorialistes, amb atenció específica sobre l'experiència de les dones. Per enfortir els valors democràtics, es determina que, basant-se en les pràctiques científiques de la investigació historiogràfica, els continguts de la memòria democràtica valenciana s'inclouin als currículums de l'educació primària i secundària obligatòria, del batxillerat i de l'educació permanent d'adults, als plans de formació del professorat i als estudis universitaris que corresponguin, a més de divulgar-ne el coneixement mitjançant programes dels mitjans de comunicació públics.

En conseqüència, el tractament del dret a la memòria com a garantia de no repetició aplega a la Llei 14/2017, de 10 de novembre, diverses dimensions complementàries: la protecció, el tractament adequat i la garantia del dret d'accés a fonts i documentació sobre memòria democràtica, el Catàleg de llocs i itineraris de memòria democràtica, el reconeixement i la promoció de les entitats memorialistes, i el foment de la recerca sobre memòria i la presència dels seus continguts als plans d'ensenyament i els estudis universitaris, entre altres

<sup>72</sup> Per a un balanç sobre els treballs d'excavació de fosses i exhumacions al País Valencià —14 fosses intervingudes de les 299 que hi ha documentades (Delegació de Memòria Històrica de la Diputació de la València)— previs a la llei valenciana tractada: Mezquida Fernández (2017).



mesures per al coneixement públic i per refermar principis democràtics a la societat. Constitueix un eix de polítiques adreçades al conjunt de la ciutadania.

L'àmbit del dret a la reparació i el reconeixement de les víctimes l'aborda el títol IV de la Llei 14/2017, de 10 de novembre. El capítol I ("Reparació i reconeixement") prescriu que la Generalitat Valenciana promogui mesures per a les víctimes i les institucions i organitzacions que defensaren la democràcia (estudis, publicacions, jornades, investigacions i congressos científics, homenatges, monuments), que es col·labori amb entitats locals, universitats i entitats memorialistes en aquesta mena d'accions, i que faciliti als familiars que ho sol·licitin la gestió per obtenir la declaració de reparació i reconeixement personal del Ministeri de Justícia (Llei 52/2007, de 26 de desembre). També es preveu que la Generalitat impulsi accions per corresponsabilitzar de les mesures esmentades les entitats beneficiàries dels treballs forçats, així com l'aprovació d'un protocol de dignificació de fosses comunes.

Com a reconeixement institucional es declara el 28 de març, jorn de la mort de Miguel Hernández, dia de record i homenatge a les víctimes de la Guerra Civil i la dictadura.<sup>73</sup> D'altra banda, el capítol II ("Símbols, vestigis i actes contraris a la memòria democràtica") del mateix títol IV prohibeix l'exhibició de símbols i actes contraris a la dignitat de les víctimes o en homenatge del franquisme. Obliga a retirar aquesta simbologia (escuts, plaques, insígnies, nomenclàtor de carrers, etc.) de l'espai públic a les administracions i els particulars. I preveu que es constitueixi una comissió tècnica, dependent de l'Institut, per determinar aquests elements —d'enaltiment i commemoració de la revolta militar del 1936 i del règim dictatorial— contraris a la memòria democràtica. Així mateix, s'estableix que les administracions valencianes no permetin els actes públics d'humiliació a les víctimes i exaltació franquista. Aquest eix de continguts, de forta càrrega ètica i simbòlica, situa les víctimes en el nucli més directe de les polítiques públiques de memòria democràtica.

Juntament amb les mesures establertes en els títols més substantius de la Llei 10/2017, de 10 de novembre, diverses previsions de les disposicions addicionals completen, com a extens pla de treball, aquesta llei tan avançada. Entre d'altres, es fixa un termini d'un any des de l'entrada en vigor per a la retirada d'elements i distincions contràries a la memòria democràtica; que el Consell de la Generalitat valenciana actuï, també en un any, davant del Govern central per la transferència de patrimoni documental de la Comunitat Valenciana; que l'insti a estudiar la nul·litat de les condemnes dels tribunals penals franquistes i que li sol·liciti la creació d'una comissió de la veritat d'àmbit estatal. També preveu la creació d'una comissió de la veritat d'àmbit autonòmic, la col·laboració entre els departaments competents en patrimoni cultural i memòria democràtica per a la protecció de diferents valors patrimonials, i que s'impulsi la inscripció en el Registre Civil de la defunció de les víctimes desaparegudes.

És destacable, en particular, la previsió que l'Institut Valencià de la Memòria Democràtica, els Drets Humans i les Llibertats Públiques elabori un cens de nadons sostrets amb la finalitat d'esclarir els casos d'adopció irregular i identificar-ne les mares biològiques, facilitant cobertura jurídica i psicològica a les víctimes. Es preveu que el banc d'ADN previst a la llei, en coordinació amb bancs d'altres administracions,<sup>74</sup> també serveixi per a la recollida de mostres afectades pel robatori de nadons i que la Generalitat valenciana sol·liciti al Govern de l'Estat l'adopció de mesures sobre aquesta problemàtica.

Conseqüentment, la Llei 14/2017, de 10 de novembre, de la Generalitat, de memòria democràtica i per la convivència de la Comunitat Valenciana, es caracteritza per l'exhaustivitat i la precisió amb què aborda les diverses dimensions de les polítiques de memòria. Prefigura tot un programa d'acció per al desplegament d'aquestes polítiques (en els eixos de veritat, justícia, reparació i garantia de no repetició). Per tant, es pot considerar com una referència jurídica per al conjunt de normes autonòmiques en la matèria, particularment, per a l'eventual refosa legislativa de les tres lleis catalanes en un sol text normatiu sobre memòria, per al Principat, però també com a esquema de continguts bàsics, d'àmbit estatal, per a la futura reforma global de la Llei 52/2007, de 26 de desembre.

<sup>73</sup> A Catalunya, coincidint amb l'aniversari de l'afusellament del president Lluís Companys, el Govern de la Generalitat de Catalunya va declarar el 15 d'octubre Dia Nacional en Memòria de les Víctimes de la Guerra Civil i el Franquisme.

<sup>74</sup> L'art. 58 de la Llei 14/2017, de 10 de novembre, preveu que, en les relacions amb l'Administració general de l'Estat i altres comunitats autònomes, "en particular, es promourà la interconnexió dels bancs de dades, inclòs el d'ADN, per a facilitar els objectius d'aquesta llei".

Tanmateix, la materialització de les polítiques fixades a la Llei valenciana de memòria democràtica requereix que es despleguin els continguts del títol V, sobre actuació i organització administrativa, que preveu un pla estratègic i la posada en funcionament d'organismes com l'Institut Valencià de la Memòria Democràtica, els Drets Humans i les Llibertats Públiques, amb els seus consells (rector, assessor, de participació), així com la col·laboració institucional amb altres administracions públiques —d'àmbit estatal o internacional— que puguin ser-ne competents (diputacions provincials i resta d'ens locals; l'Administració general de l'Estat, les comunitats autònomes, etc.). Sobre l'entramat institucional previst a la llei, més enllà de l'Institut, també recau l'aplicació del règim sancionador que el títol VI regula, com a resposta a diverses infraccions normatives (entre d'altres, excavar sense autorització, destruir fosses o incomplir la prohibició d'exhibir elements contraris a la memòria democràtica).<sup>75</sup> La prohibició d'enaltiment i exaltació pública del franquisme, també prevista a l'Acord de Govern de Coalició progressista (PSOE-UP), genera polèmica per la seva difícil ponderació amb la llibertat d'expressió i de pensament, ateses les reaccions al propòsit de tipificar-ho com a delictes en el Codi penal. El tractament d'aquesta qüestió, en els vessants administratiu i penal, desbordaria l'objecte de l'article, però cal remarcar que constitueix un dels problemes jurídics centrals en el debat sobre l'abast de les polítiques públiques de memòria.

Actualment, la memòria democràtica constitueix un eix de l'àrea de qualitat democràtica dins de la Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica. La Direcció General de Reformes Democràtiques té competències d'impuls de totes les mesures que contribueixin a recuperar la memòria democràtica. També s'han aprovat els Estatuts de l'Institut, que es preveu que properament s'ubiqui, amb el seu centre documental, a l'antiga presó de Benalua (Alacant), indret que evoca el record de Miguel Hernández, i s'ha anunciat que les polítiques actives de memòria de la Generalitat Valenciana creixeran significativament, amb subvencions en la matèria i ajuts per a les entitats memorialistes. Per tant, el País Valencià disposa en aquests moments d'una regulació jurídica extensa i precisa per a les polítiques de memòria, que figuren en l'agenda del govern autonòmic. Tanmateix, la normativa vigent, el dret, no suposarà cap canvi sense l'acció decidida dels poders públics en una matèria en què ja s'ha fet tard en molts aspectes. Igual que en els casos català i balear, no són els problemes jurídics els que frenen el compliment dels principis —dret a la veritat, justícia, reparació i garanties de no repetició— de justícia transicional, sinó la manca de prioritat política.

#### 4 Conclusions

D'acord amb les observacions de diverses instàncies de Nacions Unides i distintes disposicions de dret internacional i principis de justícia universal, l'Estat espanyol, entès de manera integral (govern central i autonòmics, diputacions provincials, ajuntaments, Administració de justícia i, en conjunt, totes les administracions i poders públics), hauria d'adoptar una política pública global i dotada de recursos per atendre finalment els drets de la ciutadania en matèria de justícia transicional (veritat, justícia, reparació, garanties de no repetició). Atès que l'Estat negligeix aquest deure, que inclou obligacions tan essencials com investigar les desaparicions forçades i la resta de crims de la Guerra Civil i el franquisme per escatir-ne les responsabilitats (d'acord amb la Convenció per a la Protecció de Totes les Persones contra les Desaparicions Forçades), cal reconsiderar críticament el marc jurídic de les polítiques de memòria a Espanya i llur grau d'implementació, atesos els diferents nivells competencials.

Les lleis examinades en aquest article, més enllà dels mitjans tècnics que preveuen, comparteixen com a principi central, davant la tragèdia històrica de la Guerra Civil i la dictadura, que les discrepàncies polítiques s'han de resoldre pacíficament, sense imposicions violentes de cap mena. També promouen, com a convicció, que el dret a la memòria democràtica constitueix una part integrant de la condició contemporània de ciutadania i del seu estatut jurídic.

<sup>75</sup> La inclusió d'un marc sancionador és comuna a la majoria de lleis més recents sobre memòria, com ara: la Llei 2/2017, de 28 de març, de memòria històrica i democràtica d'Andalusia; la Llei 14/2018, de 8 de novembre, de memòria democràtica de l'Aragó; la Llei foral 33/2013, de 26 de novembre, de reconeixement i reparació moral de les ciutadanes i ciutadans navarresos assassinats i víctimes de la repressió arran del cop militar de 1936 (un cop modificada per la Llei foral 16/2018, de 27 de juny); la Llei 2/2018, de 13 d'abril, de memòria i reconeixement democràtic de les Illes Balears; la Llei 1/2019, d'1 de març, per a la recuperació de la memòria democràtica en el Principat d'Astúries, i la Llei 1/2019, de 21 de gener, de memòria històrica i democràtica d'Extremadura.

La filosofia política que informa les lleis estudiades implica que la democràcia liberal, com a sistema polític fràgil, té un pilar de fonamentació en el coneixement de la història i en el fet de reconèixer la memòria dels que lluitaren per les llibertats i els drets de l'ordenament jurídic vigent, el qual no va sorgir del no-res ni es pot considerar definitiu (cap democràcia prou consistent pot basar-se en l'oblit). Aquest compromís de (re) coneixement, record i homenatge públic, com a expressió de justícia entre generacions, significa reforçar la cultura democràtica de la societat i els valors del pluralisme. Per això, a més del seu vessant jurídic, la memòria obre tot un camp de reflexió per a les teories polítiques contemporànies sobre la democràcia, la pau i la justícia.<sup>76</sup>

La Llei 52/2007, de 26 de desembre, va marcar un punt d'inflexió favorable per recuperar la memòria democràtica, però no va resoldre algunes qüestions clau, ja que no declarà inequívocament la nul·litat de ple dret de les sentències, les resolucions i les condemnes dels tribunals franquistes, ni va disposar l'assumpció governamental d'una política de treball sistemàtic en fosses i d'identificació de restes humanes. Aquestes llacunes fonamentals, denunciades per les associacions de memòria, s'agregaren dràsticament en les legislatures dels anys de governs conservadors, quan la llei fou derogada *de facto*, en suprimir-se'n de soca-rel l'assignació pressupostària. Igualment, l'evolució dels estudis sobre memòria i l'ampliació del camp de demandes mostren que la llei també hauria d'abordar, amb perspectiva de gènere, més problemes desatesos (la sostracció de nadons, la retirada de distincions a torturadors, la devolució dels diners i els béns confiscats il·legítimament o el reconeixement solemne a les persones mortes als camps de concentració de Mauthausen i Gusen), mitjançant una àmplia reforma legislativa, amb la participació rellevant d'actors com les associacions de víctimes, les entitats memorialistes i el món acadèmic.

Per bé que la llei estatal de memòria històrica és la referència normativa principal per a les comunitats autònomes que no s'han dotat de legislació pròpia sobre polítiques de memòria, només és d'aplicació supletòria en les que sí que ho han fet.<sup>77</sup> La proliferació de lleis autonòmiques sobre memòria és un fenomen d'interès per al dret i l'estudi de les polítiques públiques, però també per a la reflexió sobre els models de democràcia, atesos els pronunciaments polítics de les exposicions de motius d'aquestes lleis. Els diferents textos legals responen a factors distintius, com ara la història i la idiosincràsia política de cada territori, però també a la necessitat de tractar mesures que la Llei 52/2007, de 26 de desembre, no regula o no resol prou íntegrament.

L'aproximació a la llei estatal i a les lleis autonòmiques tractades en aquest article fa palès que l'eventual reforma i desplegament efectiu d'aquestes normes ha d'afrontar problemes jurídics complexos. En són exemple l'exigència de garantir la igualtat de drets entre les víctimes (i llurs parents) dels vencedors i els perdedors de la Guerra Civil, atès el tracte desigual que els uns i els altres varen rebre en el seu moment històric, i que s'evidencia, amb una herència pràctica greu, en la manca de treballs de cerca de les restes de les víctimes republicanes desaparegudes per part dels poders de la dictadura franquista. Així mateix, el contrast de situació entre els ciutadans de les comunitats on l'Administració autonòmica assumeix públicament aquests treballs i els de les comunitats on no és així significa una discriminació injustificable, atès que el model de l'actual redactat de la llei estatal de memòria històrica atribueix als familiars i a les associacions tasques —de recerca, recuperació i identificació— que haurien de configurar tota una política d'Estat. D'altra banda, la declaració de nul·litat de les sentències i resolucions dels òrgans penals franquistes en la legislació autonòmica, al costat del silenci de la llei estatal sobre aquest punt, obre interrogants quant a l'abast jurídic efectiu —i l'eventual efecte econòmic— d'aquesta nul·litat. Nogensmenys, entre els problemes jurídics identificats, destaca la tensió entre l'opció democràtica de fixar com a infraccions administratives i tipificar com a delictes els actes d'enaltiment franquista o bé reconèixer, sense més consideracions addicionals, la pura llibertat d'expressió.

Catalunya s'ha dotat de tres lleis sobre polítiques de memòria: la de creació del Memorial Democràtic, immediatament anterior a l'aprovació de la Llei estatal de memòria històrica, el 2007; la llei que regula els treballs en fosses comunes, del 2009, i la que estableix la reparació jurídica de les víctimes del franquisme, del 2017. Darrerament, s'ha plantejat l'elaboració d'una llei integral de memòria democràtica catalana que

<sup>76</sup> Vegeu com a mera mostra d'aquesta àrea d'estudi, entre altres aportacions, el número monogràfic *Reyes Mate. Memoria històrica, reconciliación y justicia* (2010).

<sup>77</sup> Vegeu la taula annexa d'aquest treball.

integri els continguts de les tres esmentades i n'actualitzi i amplii les disposicions (per regular matèries com la sostracció d'infants), arran d'una proposició de llei i de l'anunci posterior del Govern de la Generalitat de Catalunya per avançar-hi.<sup>78</sup> Tanmateix, si bé l'aprovació d'una llei integral –elaborada amb la participació de tots els actors afectats– podria relançar les polítiques de memòria, no en garantiria per se l'aprofundiment sense una estratègia de treball sòlida i prou finançada. Alhora, els models de les Illes Balears (amb dues lleis complementàries de memòria), d'una banda, i del País Valencià (amb un únic text legal integral), d'una altra, palesen, com a casos igualment vàlids, que el problema no rau tant en la pluralitat o la unicitat de les normes que integrin el corpus legislatiu de les polítiques de memòria, sinó en si hi ha, o no, un pla de treball clar i amb recursos com a prioritat de l'agenda política de cada govern.

La comparació entre la normativa catalana, balear i valenciana sobre polítiques de memòria, tal com s'ha exposat en el cos de l'article, revela afinitats i disparitats d'interès. En primer lloc, la fonamentació jurídica de les lleis balears i valenciana, a més dels estatuts d'autonomia respectius i la normativa internacional sobre drets humans, esmenta expressament la Llei 52/2007, de 26 de desembre, assenyalant la necessitat de col·laboració institucional entre totes les administracions de l'Estat. En canvi, les lleis catalanes només es referencien de manera explícita en l'Estatut i les disposicions de dret internacional, bàsicament. Per tant, les legislacions autonòmiques analitzades expressen concepcions diferents quant al grau d'inserció en la normativa espanyola comuna, amb implicacions pràctiques divergents. D'altra banda, l'explicació històrica del territori de les comunitats autònomes comparades aporta dades realment rellevants sobre les particularitats històriques respectives durant els anys de la Guerra Civil i la dictadura franquista, amb referències escadusseres sobre el procés de la transició.

Altrament, les lleis analitzades comparteixen tot un entramat d'eines similars (censos de persones desaparegudes i altres víctimes, mapes de fosses comunes i repressió, protocols d'actuació arqueològica i antropològica i de dignificació de fosses, bancs de dades genètiques, catàlegs d'espais de memòria, censos de simbologia franquista, centres documentals, comitès d'assessorament tècnic i consells de participació d'associacions de víctimes i entitats memorialistes, fórmules de col·laboració amb els ens locals i el món acadèmic, etc.). La naturalesa comuna d'aquests mitjans i dels objectius que els justifiquen n'exigeixen la interconnexió tècnica, tal com palesa la casuística de la recerca de dades de persones desaparegudes lluny de llur localitat d'origen, que requereix creuar-ne dades gestionades per administracions diferents. La interconnexió, com a coordinació institucional necessària, s'hauria d'articular mitjançant convenis interautonòmics de col·laboració, acords bilaterals amb l'Administració general de l'Estat, conferències sectorials i altres fórmules de cooperació.

A causa dels decennis perduts, en un país on mai no hi ha hagut cap comissió de la veritat ni investigacions penals reeixides, i escau el traspàs de gran part de les persones represaliades i de llurs victimaris, és palès que les polítiques de memòria fan tard en dimensions essencials. Tanmateix, en d'altres encara s'hi és a temps, com ara la difusió pedagògica dels continguts de la memòria històrica i democràtica. No debades, la institucionalització de la memòria s'adreça al conjunt de la societat. Constitueix un exponent central de la defensa dels drets humans i la pau, que justifica que s'adoptin iniciatives legislatives i mesures pressupostàries per avançar-hi.

<sup>78</sup> En la Resolució 546/XII del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern, de 26/9/2019 (255-00008/12), el Parlament insta el Govern de la Generalitat de Catalunya a "presentar immediatament al Parlament el projecte de llei de memòria democràtica, anunciat a l'inici de la legislatura i, fins avui, no registrat".

## 5 Annexos

### ANNEX I. Legislació sobre polítiques públiques de memòria històrica i democràtica a Espanya

#### ESTATAL

- Llei 52/2007, de 26 de desembre, per la qual es reconeixen i s'amplien drets i s'estableixen mesures a favor dels qui van patir persecució o violència durant la Guerra Civil i la dictadura (BOE núm. 310, 27/12/2007).
- Llei 24/2006, de 7 de juliol, sobre declaració de l'any 2006 com a Any de la Memòria Històrica (BOE núm. 162, 8/7/2006).
- Llei 21/2005, de 17 de novembre, de restitució a la Generalitat de Catalunya dels documents confiscats amb motiu de la Guerra Civil custodiats a l'Arxiu General de la Guerra Civil Espanyola i de creació del Centre Documental de la Memòria Històrica (BOE núm. 276, 18/11/2005).
- Llei 3/2005, de 18 de març, per la qual es reconeix una prestació econòmica als ciutadans d'origen espanyol desplaçats a l'estranger, durant la seva minoria d'edat, com a conseqüència de la Guerra Civil, i que van desenvolupar la major part de la seva vida fora del territori nacional (BOE núm. 68, 21/3/2005).
- Llei 43/1998, de 15 de desembre, de restitució o compensació als partits polítics de béns i drets confiscats en aplicació de la normativa sobre responsabilitats polítiques del períodes 1936-1939 (BOE núm. 300, 16/12/1998).

#### AUTONÒMICA

##### Catalunya

- Llei 11/2017, del 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme (DOGC núm. 7406, 6/7/2017).
- Llei 10/2009, del 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes (DOGC núm. 5417, 9/7/2009).
- Llei 13/2007, del 31 d'octubre, del Memorial Democràtic (DOGC núm. 5006, 12/11/2007).

##### Illes Balears

- Llei 2/2018, de 13 d'abril, de memòria i reconeixement democràtics de les Illes Balears (BOIB núm. 48, 19/4/2018).
- Llei 10/2016, de 13 de juny, per a la recuperació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i el franquisme (BOIB núm. 76, 16/6/2016).

##### País Valencià

- Llei 14/2017, de 10 de novembre, de la Generalitat, de memòria democràtica i per la convivència de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8168, 13/11/2017).

##### Andalusia

- Llei 2/2017, de 28 de març, de memòria històrica i democràtica d'Andalusia (BOJA núm. 63, 3/4/2017).

##### Aragó

- Llei 14/2018, de 8 de novembre, de memòria democràtica d'Aragó (BOA núm. 226, 22/11/2018).

##### Astúries

- Llei 1/2019, d'1 de març, per a la recuperació de la memòria democràtica en el principat d'Astúries (BOPA núm. 47, 8/3/2019).

##### Canàries

- Llei 5/2018, de 14 de desembre, de memòria històrica de Canàries i de reconeixement i reparació moral



de les víctimes canàries de la Guerra Civil i la dictadura franquista (BOC núm. 250, 27/12/2018), correcció d'errades (BOC núm. 105, 4/6/2019).

#### Extremadura

- Llei 1/2019, de 21 de gener, de memòria històrica i democràtica d'Extremadura (DOE núm. 16, 24/1/2019).

#### Navarra

- Llei foral 29/2018, de 26 de desembre, de llocs de la memòria històrica de Navarra (BON núm. 250, 31/12/2018).
- Llei foral 33/2013, de 26 de novembre, de reconeixement i reparació moral de les ciutadanes i ciutadans navarresos assassinats i víctimes de la repressió arran del cop militar de 1936 (BON núm. 233, 4/12/2013), modificada per la Llei foral 16/2018, de 27 de juny (BON núm. 134, 12/7/2018).

#### País Basc

- Llei 4/2014, de 27 de novembre, de creació de l'Institut de la Memòria, la Convivència i els Drets Humans (BOPV núm. 230, 2/12/2014), modificada per la Llei 1/2017, de 16 de febrer (BOPV núm. 32, 21/2/2017).
  - La Rioja: Decret 15/2017, de 12 de maig, pel qual es crea el Consell de la Memòria Històrica (BOR núm. 56, 17/5/2017).
  - Castella i Lleó: Decret 9/2018, de 12 d'abril, de la memòria històrica i democràtica de Castella i Lleó (BOCYL núm. 73, 16/4/2018).

### **ANNEX II. Comunitats autònomes que no s'han dotat de lleis ni d'un decret específic de memòria**



\* El text del Projecte de Llei de memòria històrica i democràtica de Cantàbria ha estat admès a tràmit per la Mesa del Parlament de Cantàbria el 27 de gener de 2020 (BOPCA núm. 51/10, 28/1/2020), mentre que a Galícia, Castella-la Manxa o Múrcia hi ha hagut sengles proposicions de llei que no han prosperat.

## ANNEX III. Marc jurídic de les polítiques de memòria històrica i democràtica als Països Catalans

	Catalunya	Illes Balears	País Valencià
<b>Legislació</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Llei 13/2007, de 31 d'octubre, del Memorial Democràtic (DOGC núm. 5006, 12/11/2007).</li> <li>– Llei 10/2009, de 30 de juny, sobre la localització i la identificació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i la dictadura franquista, i la dignificació de les fosses comunes (DOGC núm. 5417, 9/7/2009).</li> <li>– Llei 11/2017, de 4 de juliol, de reparació jurídica de les víctimes del franquisme (DOGC núm. 7406, 6/7/2017).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Llei 10/2016, de 13 de juny, per a la recuperació de les persones desaparegudes durant la Guerra Civil i el franquisme (BOIB núm. 76, 16/6/2016).</li> <li>– Llei 2/2018, de 13 d'abril, de memòria i reconeixement democràtics de les Illes Balears (BOIB núm. 48, 19/4/2018).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Llei 14/2017, de 10 de novembre, de la Generalitat, de memòria democràtica i per la convivència de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 8168, 13/11/2017).</li> </ul>
<b>Enfocament de fons i declaracions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Assumpció directa, per part de la Generalitat de Catalunya, de les tasques en matèria de fosses i desapareguts.</li> <li>– Condemna del franquisme.</li> <li>– Crítica al tracte desigual en la cerca de restes de desapareguts d'uns i altres.</li> <li>– Reconeixement democràtic de totes les víctimes de la violència política.</li> <li>– Crítica dels déficits democràtics de la transició política.</li> <li>– Reivindicació de les tradicions i els moviments democràtics per l'autogovern (republicanisme federal, obrerisme, catalanisme, liberalisme) i de les dues repúbliques espanyoles.</li> <li>– Declaració d'il·legalitat dels tribunals de l'Auditoria de Guerra de la IV Regió Militar que actuen a Catalunya entre el 1938 i el 1978 i, per tant, de la nul·litat de ple dret de llurs sentències i resolucions i dels consells de guerra.</li> <li>– Es declara el <b>15 d'octubre</b> (execució del president Companys) Dia Nacional en Memòria de les Víctimes de la Guerra Civil i de les Víctimes de la Repressió de la Dictadura Franquista (Acord de Govern 130/2016, d'11 d'octubre, entre d'altres).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Es proclama que l'Estat (conjunt de poders, governs i administracions públiques) ha d'investigar els crims de la Guerra Civil i el franquisme, sense delegar-ho en familiars ni associacions.</li> <li>– Condemna del franquisme.</li> <li>– Crítica al tracte desigual en la cerca de restes de desapareguts d'uns i altres.</li> <li>– Es remarca la cooperació intergovernamental i interadministrativa a tots els nivells, així com social i acadèmica.</li> <li>– S'assenyala la Llei 52/2007, de 26 de desembre, com a subsidiària.</li> <li>– Reconeixement a les associacions i entitats de memòria i col·laboració amb les esmentades associacions i entitats.</li> <li>– Previsió que el Govern autonòmic, si escau mitjançant els seus serveis jurídics, denunciï davant la Fiscalia la comissió de crims contra la humanitat, ateses les troballes de restes humanes.</li> <li>– Es destaca el patiment de col·lectius determinats, la reivindicació lingüística i la perspectiva de gènere.</li> <li>– Declaració de nul·litat de les sentències i resolucions del franquisme.</li> <li>– Es declara el <b>29 d'octubre de 1977</b> (manifestació a Palma per l'autonomia) Dia de Record del Naixement del Moviment Preautonomista Balear.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les administracions són les obligades a cercar les restes dels desapareguts.</li> <li>– Condemna del franquisme.</li> <li>– Es destaca la col·laboració entre totes les administracions, amb el Centre Documental de la Memòria Històrica i l'Arxiu General de la Guerra Civil Espanyola, i amb les universitats.</li> <li>– S'expressa la voluntat de col·laboració amb la Llei 52/2007, de 26 de desembre.</li> <li>– Reconeixement (i registre) d'entitats memorialistes.</li> <li>– Previsió d'acció judicial promoguda o assessorada per la Generalitat en cas d'indici de comissió de delictes (acció administrativa subsidiària/accessòria).</li> <li>– Insta el Govern central a estudiar la nul·litat de les condemnes franquistes i preveu que se li sol·liciti crear una <b>Comissió de la Veritat</b> d'àmbit estatal.</li> <li>– Es reivindica els qui lluitaren pels drets i les llibertats i l'autonomia política del poble valencià. També perspectiva de gènere.</li> <li>– Memòria democràtica valenciana: memòria del passat i pedagogia social pel futur com a factors d'identitat política i d'orgull per al poble valencià.</li> <li>– Es declara el <b>28 de març</b> (mort de Míguel Hernández) dia de record i homenatge a les víctimes de la guerra i la dictadura.</li> </ul>
<b>Espais de treball d'experts i participatius i altres eines i mesures tècniques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells (assessor i de participació) del Memorial Democràtic.</li> <li>– Comitè Tècnic per a la Recuperació i la Identificació de Persones Desaparegudes durant la Guerra Civil i la Dictadura Franquista.</li> <li>– Cens de persones desaparegudes.</li> <li>– Mapes de localització (de fosses).</li> <li>– Dignificació de fosses comunes.</li> <li>– Bases de dades, portal informàtic i banc audiovisual (xarxa d'espais de memòria, Cens de simbologia franquista, centre d'informació i documentació).</li> <li>– Programa d'identificació genètica (no directament establert a les lleis vigents, sinó mitjançant acords interdepartamentals).</li> <li>– Llista de l'Arxiu Nacional de Catalunya sobre processos i sentències dictades durant el franquisme (amb número de procediment, persona física o jurídica encausada i condemna) i certificacions individualitzades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comissió Tècnica de Memòria i Reconeixement Democràtics (amb representants del món local, associatiu i acadèmic).</li> <li>– Comissió Tècnica de Desapareguts i Fosses.</li> <li>– Cens de persones desaparegudes.</li> <li>– Cens de víctimes de la Guerra Civil i la dictadura franquista.</li> <li>– Investigació de delictes de desaparició forçada d'infants.</li> <li>– Mapa de fosses.</li> <li>– Declaració de les fosses com a béns d'interès cultural.</li> <li>– Catàleg d'espais i itineraris de memòria.</li> <li>– Retirada de vestigis, símbols i mencions franquistes.</li> <li>– Cens de símbols, llegendes i mencions franquistes.</li> <li>– Previsió d'assistència psicològica als familiars en les intervencions en fosses.</li> <li>– Règim sancionador d'actes contraris a la memòria democràtica.</li> <li>– Inscripció de la defunció de les víctimes en el Registre Civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Consells –rector, assessor i de participació– de l'Institut Valencià de la Memòria Democràtica.</li> <li>– <b>Comissió de la Veritat</b> (autonòmica).</li> <li>– Comissió tècnica sobre simbologia.</li> <li>– Cens de víctimes (tipologies).</li> <li>– Cens de nadons sotrets.</li> <li>– Mapes de localització.</li> <li>– Dignificació de fosses.</li> <li>– Catàleg de llocs i itineraris de memòria democràtica.</li> <li>– Retirada de simbologia no democràtica</li> <li>– Banc de dades d'ADN.</li> <li>– Previsió d'acompanyament psicològic als familiars.</li> <li>– Facilitar als interessats la gestió per obtenir la declaració de reparació i reconeixement del Ministeri de Justícia (Llei 52/2007, de 26 de desembre).</li> <li>– Les administracions valencianes no poden permetre actes d'humiliació a les víctimes. Prohibició d'exhibir elements contraris a la memòria democràtica.</li> <li>– Règim sancionador.</li> <li>– Inscripció de la defunció de les víctimes en el Registre Civil.</li> </ul>
<b>Períodes històrics de referència de les polítiques regulades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Desapareguts i fosses comunes</u></li> <li>– Del cop d'estat (1936) a la dictadura.</li> <li>– <u>Memorial Democràtic</u></li> <li>– De la II República (1931) a la formació del primer Govern català d'elecció democràtica després de la Guerra Civil (1980), principalment.</li> <li>– <u>Reparació jurídica</u>.</li> <li>– Abril del 1938-desembre del 1978.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Desapareguts i fosses comunes</u></li> <li>– Guerra Civil (1936-1939) i franquisme</li> <li>– <u>Polítiques de reconeixement democràtic</u></li> <li>– De la II República (1931) a l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia (1983).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <u>Mesures per a les víctimes</u></li> <li>– Des del cop d'estat (1936) fins que entra en vigor la Constitució (1978).</li> <li>– <u>Recuperació dels valors de la memòria democràtica valenciana</u></li> <li>– De la proclamació de la II República (1931) a l'entrada en vigor de l'Estatut d'autonomia (1982).</li> </ul>

## 6 Referències bibliogràfiques

- Aguilar Fernández, Paloma. (2008). *Políticas de la memoria y memorias de la política. El caso español en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Benet, Josep. (1995). *L'intent de genocidi cultural de Catalunya*. Publicacions de l'Abadia de Montserrat.
- Bonet Esteva, Margarita. (2015). Principio de justicia universal: de modelo absoluto a modelo restrictivo, a propósito de sucesivas modificaciones del artículo 23.4 de la LOPJ. *Documento Opinión*, 123, 1-20 (Instituto Español de Estudios Estratégicos).
- Botella Crespo, Cristina. (2007). Recull de l'activitat parlamentària sobre la recuperació de la memòria històrica. *Revista d'Activitat Parlamentària*, 13 (especial Memorial Democràtic), 104-130.
- Capellà i Roig, Margalida. (2009). Situació jurídica de les fosses comunes i dels desapareguts a Espanya en relació amb la Guerra Civil i la repressió franquista. Dins Antoni Segura, Andreu Mayayo i Queralt Solé (eds.), *Fosses comunes i simbologia franquista* (p. 51-58). Catarroja: Afers.
- Carballar, Olivia. (2018). *Yo también soy víctima. Estampas de la impunidad en la Transición*. Sevilla: Editorial Atrapasueños.
- Cruanyes i Tor, Josep. (2015). La reparació de la figura de Companys mitjançant l'anul·lació del Consell de Guerra: expectatives. Dins *Lluís Companys: vida, reivindicació i memòria d'un president* (p. 221-241) (núm. 5 de la col·lecció "Documents del Memorial Democràtic"). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Memorial Democràtic.
- Cruanyes i Tor, Josep. (2019). Diez años de políticas de memoria en Cataluña. Dins Jordi Guixè, Jesús Alonso Carballés i Ricard Conesa (eds.), *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017). La hibernación de la rana* (p. 95-105). Madrid: La Catarata.
- De la Cuesta, José Luis, i Odriozola, Miren. (2018). Marco normativo de la memoria histórica en España: Legislación estatal y autonómica. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 20, 1-38.
- Digón Martín, Raül. (2009). Joan Comorera i Solé: l'expedient del Tribunal de Responsabilitats Polítiques i el Consell de Guerra. Dins Carme Cebrián (ed.), *Joan Comorera torna a casa* (p. 295-316). Barcelona: Pòrtic.
- Digón Martín, Raül. (2015). Els processos contra Lluís Companys i Jover a la immediata postguerra. Dins *Lluís Companys: Vida, reivindicació i memòria d'un president* (p. 163-197), (núm. 5 de la col·lecció "Documents del Memorial Democràtic"). Barcelona: Generalitat de Catalunya, Memorial Democràtic.
- Digón Martín, Raül. (2016a). Les polítiques públiques de memòria en els debats del Parlament de Catalunya (1980-2015). *Revista d'Activitat Parlamentària*, 29, 89-114.
- Digón Martín, Raül. (19 d'octubre de 2016b). Avenços en la reparació jurídica del franquisme. *El Periódico*.
- Digón Martín, Raül, i Dueñas Iturbe, Oriol. (2013). La responsabilidad del Estado ante las víctimas del franquismo y el papel del poder judicial. *Mientras tanto*, 109, 42-91.
- Domènech i Casadevall, Gemma, Mesalles Godoy, Eulàlia, i Rueda Martí, Jordi. (26 d'agost de 2019). Catalan Government Exhumes Mass Graves. *The Volunteer*.
- Dossier d'Amnistia Internacional. (2012). *Casos cerrados, heridas abiertas, el desamparo de las víctimas de la guerra civil y el franquismo en España*.
- Dueñas Iturbe, Oriol, i Solé Barjau, Queralt. (2012). *El juez dels cementiris clandestins. Josep M. Bertran de Quintana, 1844-1960*. Maçanet de la Selva: Editorial Greal.
- Elster, Jon. (2004). *Closing the books. Transitional justice in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Espinosa Maestre, Francisco, Gil Vico, Pablo, García Márquez, José M., i Ledesma, José Luis. (2010). *Violencia roja y azul. España, 1936-1950*. Madrid: Crítica.
- García Bravo, Juan Carlos. (2019). Un decenio de producción legislativa de memoria histórica en el Estado español. Dins Jordi Guixè, Jesús Alonso Carballés i Ricard Conesa (eds.), *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017). La hibernación de la rana* (p. 289-300). Madrid: La Catarata.
- Garzón, Baltasar. (2010). *Garzón contra el franquismo. Los autos íntegros del juez sobre los crímenes de la dictadura*. Barcelona: Público (pròleg de Carlos de Jiménez Villarejo).
- Gil Gil, Alicia. (2009). *La justicia de transición en España. De la amnistía a la memoria histórica* (pròleg de Kai Ambos). Barcelona: Atelier Libros Jurídicos.
- Informe del Grup de Treball sobre les Desaparicions Forçades o Involuntàries (2/7/2014).
- Informe del relator especial sobre la Promoció de la Veritat, la Justícia, la Reparació i les Garanties de No Repetició (22/7/2014).
- Interlocutòries del Jutjat Central d'Instrucció núm. 5 de l'Audiència Nacional de 16/10/2008 (Diligències prèvies –Procediment abreujat 399/2006 V) i de 18/11/2008 (Sumari –Procediment ordinari– 53/2008 E).
- Jiménez Villarejo, Carlos, i Doñate Martín, Antonio. (2012). *Jueces, pero parciales. La pervivencia del franquismo en el poder judicial* (pròleg de Josep Fontana). Barcelona: Pasado y presente.
- Jimeno Aranguren, Roldán. (2018). *Amnistías, perdones y justicia transicional. El pacto de silencio español*. Arre (Navarra): Pamiela.
- López Anguita, Begoña. (2019). La impunidad de los crímenes del franquismo. Las insuficiencias de la ley de memoria histórica. Dins Jordi Guixè, Jesús Alonso Carballés i Ricard Conesa (eds.), *Diez años de leyes y políticas de memoria (2007-2017). La hibernación de la rana* (p. 109-122). Madrid: La Catarata.
- Los autos de Garzón – Varela. La memoria enterrada*. (2010). Barcelona: Comanegra.
- Maestre Hernández, Antonio. (2019). *Franquismo, S. A*. Madrid: Akal.
- Martín Pallín, José Antonio. (2008). La ley que rompió el silencio. Dins José Antonio Martín Pallín i Rafael Escudero Alday (eds.), *Derecho y memoria histórica* (p. 19-46). Madrid: Trotta.
- Merelo-Barberà Gabriel, Joan. (2014). Justicia universal: la reforma de l'article 23 de la LOPJ, un maleït embolic. *Món jurídic*, 285, 8-9.
- Mezquida Fernández, Miguel. (2017). Excavaciones y exhumaciones de fosas de la Guerra Civil y el Franquismo en el País Valenciano. *La Linde: Revista Digital de Arqueología Profesional*, 8.
- Pagès i Blanc, Pelai. (2009). *Les lleis repressives del franquisme (1936-1975)*. València: Tres i Quatre.
- Pérez, Eva (coord.), Fernández, Sílvica, i Simon, Gemma. (2009). *Expresos polítics. Memòria sobre els ajuts concedits pel Govern català*. Barcelona: Memorial Democràtic.
- Preston, Paul. (2011). *L'holocaust espanyol. Odi i extermini durant la Guerra Civil i després*. Barcelona: Editorial Base.
- Reyes Mate. Memoria histórica, reconciliación y justicia*. (2010). Número monogràfic de la *Revista Anthropolos. Huellas de Conocimiento*, 228, juliol-setembre.
- Sagués Sanjosé, Joan. (2013). Han vuelto a pasar (casi) cuarenta años. Memoria y políticas públicas de memoria en España desde la muerte del dictador. Dins Conxita Mir Curcó i Josep Gelonch Solé (eds.), *Duelo y memoria. Espacios para el recuerdo de las víctimas de la represión franquista en perspectiva comparada* (p. 19-39). Lleida: Edicions de la UdL (Espai/temps).

- Sánchez Soler, Mariano. (2010). *La transición sangrienta. Una historia violenta del proceso democrático en España (1975-1983)*. Barcelona: Península.
- Sauca Cano, José M. (2008). El derecho ciudadano a la memoria histórica: concepto y contenido. Dins José Antonio Martín Pallín i Rafael Escudero Alday (eds.), *Derecho y memoria histórica* (p. 73-104). Madrid: Trotta.
- Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny (recurs d'inconstitucionalitat 8045-2006, interposat per noranta-nou diputats del grup parlamentari popular del Congrés contra diversos preceptes de la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) (vot particular núm. 3) (BOE núm. 172, 16/7/2010).
- Sentència del Tribunal Constitucional 140/2018, de 20 de desembre (recurs d'inconstitucionalitat 3754-2014, promogut per més de cinquanta diputats contra la Llei orgànica 1/2014, de 13 de març, de modificació de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, relativa a la jurisdicció universal) (BOE núm. 22, 25/1/2019).
- Solé Barjau, Queralt. (2008). *Els morts clandestins: Les fosses comunes de la guerra civil a Catalunya (1936-1939)*. Catarroja: Afers.
- Solé Barjau, Queralt. (2012). Prats de Lluçanès i Gurb: Les fosses comunes de la Guerra Civil exhumades com a prova pilot per part de la Generalitat de Catalunya. *Ausa*, 170(25), 769-789.