



ESPAÑA

APORTACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL AL INFORME DE SEGUIMIENTO DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA VERDAD, LA JUSTICIA, LA REPARACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnesty International 2021

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web:

<https://www.amnesty.org/es/about-us/permissions/>.

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2021

por Amnesty International Ltd.

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: EUR 41/3562/2021

Idioma original: español

amnesty.org

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL** 

INTRODUCCIÓN

Amnistía Internacional da la bienvenida a la solicitud de insumos publicado por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ante la preparación del informe de seguimiento a las recomendaciones de la visita a España realizada en 2014. Este documento presenta en gran medida las conclusiones de Amnistía Internacional sobre el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, que aborda numerosas de las cuestiones contenidas en este formulario.¹

CUESTIONARIO

1. ¿Ha mostrado el Estado un compromiso decidido por darle vigencia plena, con carácter prioritario, a los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición? Tal y como recalcó el Relator Especial, las limitaciones de recursos, si bien pueden reducir las capacidades del Estado, no pueden justificar la inacción en favor de estas medidas.

Desde la visita a España del Relator, en julio de 2014, Amnistía Internacional ha denunciado de forma reiterada que en España no se ha garantizado el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas y familiares de la Guerra Civil y el franquismo.² En opinión de la organización, las víctimas han continuado viendo denegados sus derechos a la verdad y la justicia. Habida cuenta de esta situación, numerosas personas que sufrieron violaciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y el régimen franquista ven también afectado de modo sustancial su derecho a obtener reparación. Esto es así en la medida en que el ofrecimiento de declaraciones simbólicas o compensaciones desvinculadas del hecho ilícito y sin esclarecer -o sin tan siquiera intentarlo, las circunstancias que rodearon a los crímenes y la ausencia de investigaciones tendientes a determinar la responsabilidad penal individual de sus autores, imposibilita el establecimiento de garantías de no repetición, como forma de reparación.

La ausencia o, mejor, la prohibición de investigación en España de los crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo, entre los cuales se han reportado numerosos casos de desaparición forzada y torturas, sigue siendo casi absoluta. Los órganos jurisdiccionales aplican los criterios establecidos por el Tribunal Supremo para archivar o negarse a investigar las denuncias por estos graves crímenes, entre los que se encuentran la aplicación de la Ley de Amnistía de 1977 a estos crímenes, o la consideración

¹ Véase el análisis de la organización, de 2 de diciembre de 2020, "Aportaciones de Amnistía Internacional al Anteproyecto de Memoria Democrática": [https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user_upload/Aportes de Amnesti a Internacional al Anteproyecto Memoria D emocra tica.pdf](https://www.es.amnesty.org/fileadmin/user_upload/Aportes_de_Amnesti_a_Internacional_al_Anteproyecto_Memoria_Democra_tica.pdf)Error! Hyperlink reference not valid.

² Entre otros informes publicados por la organización: 'Poner fin al silencio y la injusticia. La deuda pendiente con las víctimas de la Guerra Civil española y del régimen franquista', de julio de 2005; 'Víctimas de la Guerra Civil y el franquismo: no hay derecho. Preocupaciones sobre el proyecto de ley de "derechos de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo"', de noviembre de 2006; 'Víctimas de la Guerra Civil y el régimen franquista: el desastre de los archivos, la privatización de la verdad', marzo de 2008; 'La obligación de investigar los crímenes del pasado y garantizar los derechos de las víctimas de desaparición forzada durante la Guerra Civil y el franquismo', noviembre de 2008; 'Casos cerrados, heridas abiertas', mayo de 2012; 'El tiempo pasa, la impunidad permanece', junio de 2013. Además, desde el 23 de noviembre de 2016, Amnistía Internacional mantiene activa una campaña con el objetivo de denunciar los obstáculos establecidos por el Estado español a la investigación dentro y fuera de sus fronteras de los crímenes de Derecho Internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo, así como la denegación de los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas. A fecha de cierre de este documento, esta campaña ha superado la cifra de las 300.000 firmas. Accesible a través del siguiente enlace: <https://www.es.amnesty.org/justicia/>

de que los hechos denunciados habrían prescrito (esta información se desarrolla en la pregunta n.º 17).

En general, la organización es de la opinión de que las autoridades españolas han ignorado su responsabilidad en la obligación de hacer efectivo el derecho a la verdad, al no investigar ni esclarecer los hechos ni las circunstancias en los que se produjeron las graves violaciones de derechos humanos del pasado, al no expresar disculpas públicas o arrepentimiento que precisen la naturaleza criminal de los actos en cuestión, ni las circunstancias ni la realidad concreta de los daños infligidos. En igual sentido, al haber continuado delegando en familiares y asociaciones la tarea de localizar e identificar a las víctimas de desaparición forzada. Tampoco se ha establecido una política de promoción de la verdad, ni se ha contemplado la creación de un mecanismo oficial para el esclarecimiento de la verdad (esta información se desarrolla en la pregunta n.º 7).

Finalmente, en lo que se refiere a la reparación, frente a la naturaleza y la gravedad de los crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo (como, entre otros, las desapariciones forzadas seguidas de enterramientos clandestinos u ocultamiento de los cadáveres, con la consiguiente imposibilidad de las familias de dar sepultura a los restos de las víctimas), el ofrecimiento de declaraciones simbólicas o compensaciones económicas, desvinculadas de los derechos a la verdad y a la justicia, incumple de modo manifiesto el deber de reparar. Para estas víctimas y sus familias es central el derecho a la restitución, componente del derecho a la reparación, lo que exige que se haga efectivo el derecho a saber (esta información se desarrolla en la preguntas n.º 14 y 16).

En este contexto, Amnistía Internacional desea informar al Relator de que el pasado 15 de septiembre de 2020, el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Memoria Democrática (en adelante, el “Anteproyecto”), con el objetivo de reemplazar la vigente Ley 52/2007, denominada comúnmente Ley de Memoria Histórica. Tras haber sometido el texto a un proceso de audiencia pública, la iniciativa está actualmente a la espera de que el Consejo Ministros presente un Proyecto de Ley al Congreso de los Diputados.³

En líneas generales, Amnistía Internacional da la bienvenida al Anteproyecto, y considera que constituye un avance importante para el reconocimiento de los derechos de las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. La organización considera que el texto contiene numerosas disposiciones positivas, entre las que destaca: i) reconocimiento a las víctimas (definición, días de homenaje y censo); ii) la nulidad de las sentencias dictadas con inobservancia del debido proceso legal; iii) la atribución de responsabilidad y de un rol activo al Estado en materia de exhumaciones, iv) la regulación en materia de archivos; v) la creación de una fiscalía especializada; vi) la resignificación del Valle de los Caídos, y vii) la actualización del contenido curricular, y la formación del profesorado y funcionarios de la Administración General del Estado.

No obstante, Amnistía Internacional ha identificado también algunas disposiciones que podrían no estar plenamente alineadas con los estándares internacionales de derechos

³ Véase la web de la Vicepresidencia Primera del Gobierno español:
<https://www.mpr.gob.es/servicios/participacion/audienciapublica/Paginas/VSGT2020/apl-memoria-democratica.aspx>Error! Hyperlink reference not valid.

humanos, y en particular manifiesta preocupación en estas áreas: i) exclusión explícita de la indemnización como forma de reparación; ii) extrajudicialización de las exhumaciones y ausencia de un Plan Nacional de Búsqueda; iii) falta de previsión sobre el acceso a algunos archivos privados, como los eclesiásticos, y sobre la necesidad de desclasificar documentos anteriores a 1968; iv) persistencia de los obstáculos a la investigación de graves violaciones de derechos humanos cometidas en España en el pasado; v) ausencia de una política de Estado para la promoción de la verdad; vi) formación del poder judicial, fuerzas armadas y fuerzas de seguridad, y vii) restricciones al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión e información.

Por último, en cuanto a la asignación de recursos para la implementación de medidas de promoción de la verdad, justicia y reparación, durante varios años desde 2013 hasta el año 2018, los Presupuestos Generales del Estado eliminaron la partida a cargo de la que, hasta entonces, y desde el año 2006, se venían concediendo ayudas para sufragar las tareas de exhumación e identificación de restos de víctimas de desaparición forzada. Actualmente, el Proyecto de Presupuestos Generales para 2021 contempla una partida presupuestaria de € 11.356.530 para actuaciones en materia de Memoria Democrática.⁴ Dicho Proyecto de Ley está a la espera de aprobación definitiva por el Senado.

[2.-6.]

7. Con relación a la verdad. ¿Se ha atendido de forma urgente las demandas de las víctimas en términos de verdad? ¿Se ha establecido algún mecanismo para “oficializarla” y resolver la excesiva fragmentación que caracteriza la construcción de la memoria en España? ¿Se han restablecido sino aumentado los recursos en esta materia?

El referido Anteproyecto reconoce “el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero” (art. 14).

Pese a este reconocimiento, Amnistía Internacional observa que el derecho a la verdad, tal y como queda establecido en el Anteproyecto, se vincula con una “finalidad de fomentar el conocimiento científico imprescindible para el desarrollo de la memoria democrática”, pero, en cambio, no se vincula expresamente con la necesidad de promover una política de Estado para la promoción de la verdad, ni con la necesidad de que esta actuación deba llevarse a cabo a través de investigaciones judiciales.

El Anteproyecto también faculta al Consejo de la Memoria Democrática para “crear un grupo de trabajo que elabore un informe para sistematizar la información existente sobre las violaciones de derechos humanos durante la Guerra y la Dictadura, con el objeto de superar la fragmentación y dispersión de información y esfuerzos” (art. 58), y así fue trasladado a Amnistía Internacional

⁴ Véase: https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/Presup/PGE2021Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/24/2/2/N_21_A_R_31_125_1_1_2_3.PDF

en la reunión que la organización mantuvo en noviembre con la Secretaría de Estado de Memoria Democrática.

Amnistía Internacional considera que esa previsión, que no es preceptiva, no cumple a cabalidad las recomendaciones formuladas por el Relator Especial al respecto, que han instado al Estado español a considerar seriamente el establecimiento de un mecanismo o institución de carácter independiente, pero oficial, cuyo objetivo consista en conseguir un entendimiento exhaustivo de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario que ocurrieron durante la Guerra Civil y el franquismo, que podría adoptar la forma de una comisión de la verdad.

Amnistía Internacional considera que el establecimiento de un órgano oficial temporal de carácter no judicial, con el mandato investigar las graves violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado en España, constituiría una medida especialmente relevante para avanzar en el derecho a la verdad en su vertiente colectiva. Además, este órgano estatal podría nutrirse de las experiencias y los esfuerzos realizados ya en el marco de las medidas adoptadas por las normativas autonómicas en materia de memoria histórica.⁵

Amnistía Internacional considera, por tanto, que el Anteproyecto debería contemplar la creación de un órgano oficial temporal de carácter no judicial, con el mandato de investigar las violaciones graves, según el derecho internacional, cometidos durante la Guerra Civil y el régimen franquista. El objetivo de tal órgano sería el de garantizar el reconocimiento de los hechos que anteriormente se negaban. De decidirse la creación de un órgano de esta naturaleza debería tomarse en cuenta lo indicado al respecto por el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Tal mecanismo tendrá como propósito contribuir al esclarecimiento de la verdad y no sustituye el derecho de las víctimas a la justicia.

8. ¿Se ha revisado, consultando con las víctimas y las asociaciones, el modelo actual donde el Estado delega la responsabilidad sobre las exhumaciones? ¿Se ha asignado los recursos necesarios y asegurado la actuación de las autoridades judiciales, entre otras, en todos los casos?

Amnistía Internacional da la bienvenida a la regulación que el Anteproyecto propone en materia de exhumaciones, que constituye un avance respecto de la legislación vigente. El modelo actual relega las obligaciones del Estado a meramente facilitar las gestiones de los descendientes en la búsqueda de los restos mortales de sus familiares, mediante la autorización de subvenciones, pero sin asumir, en ningún caso, una responsabilidad directa y, además, excluyendo que estas tareas se realicen en el seno de un procedimiento judicial. El Anteproyecto parece proponer, por tanto, un cambio de este modelo, al establecer de forma indubitada que la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y el franquismo corresponderá al Estado (art. 15.1).

⁵ Sirva como ejemplo la Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía, que en su art. 41 preveía la creación de un grupo de trabajo o comisión independiente con el mandato de recabar información sobre las graves violaciones de los derechos humanos y/o del derecho humanitario internacional cometidas en Andalucía en el pasado, y cuyas conclusiones debían ser “remitidas mediante un informe dirigido al Defensor del Pueblo Andaluz, al Defensor del Pueblo y a las Cortes Generales para su aportación a la necesaria y futura Comisión de la Verdad del Estado Español”.

Amnistía Internacional observa con preocupación que el Anteproyecto señala expresamente que estos procedimientos serán realizados por la Administración General del Estado o por la Comunidad Autónoma donde se ubiquen los restos mortales (art. 19.1), pero no prevé que sean desarrollados en el marco de procedimientos judiciales, tal y como establece la Declaración sobre la Protección de todas las personas sobre las desapariciones forzadas.⁶

El Anteproyecto se limita a establecer que el hallazgo de restos mortales ha de ser comunicado al Ministerio Fiscal, y a las autoridades administrativas y judiciales competentes (art. 23), y que se pondrán en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de indicios de comisión de delitos (art. 25). Es decir, la intervención de las autoridades judiciales se reserva para un momento posterior al del inicio y desarrollo del proceso de búsqueda, localización y exhumación de restos mortales de personas víctimas de Desaparición Forzada.

El Anteproyecto adolece también de la previsión de que toda esta labor se lleve a cabo a través de un mecanismo nacional que centralice la gestión de estas búsquedas, como así hizo notar a España el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas.⁷ Las autoridades han informado a Amnistía Internacional de que sería la propia Secretaría de Estado de Memoria Democrática la que centralizaría la gestión de este tipo actuaciones. A falta de conocer en detalle cómo se llevaría a cabo esta gestión,⁸ algunas asociaciones memorialistas, dedicadas desde hace décadas a realizar tareas de búsqueda, han trasladado a Amnistía Internacional la preocupación por el hecho de que pudiera llevarse a cabo a través de delegaciones en otras autoridades, como ayuntamientos y corporaciones municipales. La organización considera que la oficina o el mecanismo que asuma la gestión de las tareas de búsqueda debe tener carácter estatal, asegurando su presencia en todo territorio sometido a la jurisdicción del Estado español y que su accesibilidad para las víctimas, y debe asumir por sí mismo la centralización de dicha gestión, sin dejar esta al albur de otras autoridades o niveles de la administración.

Finalmente, aunque Amnistía Internacional valora positivamente la creación de un Banco Nacional de ADN (art. 24.1) en ningún caso el Anteproyecto señala expresamente que la aportación de muestras biológicas por parte de los familiares para el Banco Nacional de ADN tenga carácter gratuito, una omisión que a juicio de la organización debería ser corregida.

9. ¿Se ha establecido una política estatal de archivos que garantice el acceso a todos los fondos, revisando los criterios aplicables en materia de privacidad y confidencialidad, para ajustarlos a los estándares internacionales aplicables, incluyendo regulaciones claras, por ejemplo a través de la adopción de una Ley de archivos?

Amnistía Internacional da la bienvenida a la regulación contenida el Anteproyecto en materia de acceso a archivos y a que se garantice de forma expresa el derecho de acceso a los fondos

⁶ Art.13(1): “Los Estados asegurarán a toda persona que disponga de la información o tenga un interés legítimo y sostenga que una persona ha sido objeto de desaparición forzada el derecho a denunciar los hechos ante una autoridad estatal competente e independiente, la cual procederá de inmediato a hacer una investigación exhaustiva e imparcial. Toda vez que existan motivos para creer que una persona ha sido objeto de desaparición forzada, el Estado remitirá sin demora el asunto a dicha autoridad para que inicie una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal. Esa investigación no podrá ser limitada u obstaculizada de manera alguna.”

⁷ Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas de 2 de julio de 2014, A/HRC/27/49/Add.1, párra. 64.

⁸ El Anteproyecto señala que la regulación sobre la realización de tareas de búsqueda se desarrollará reglamentariamente (art. 15.2. del Anteproyecto).

documentales depositados tanto en archivos públicos, como archivos privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos (arts. 26 a 28).

Amnistía Internacional continua instando a las autoridades españolas a preservar los archivos y otras pruebas relativas a crímenes de derecho internacional perpetrados durante la Guerra Civil española y el régimen franquista, y de implementar a tal fin medidas para impedir la sustracción o la destrucción de los archivos; proceder a un inventario, catalogación y reorganización con medios adecuados a la tecnología actual de los diversos archivos que contengan información relevante para la recuperación de la memoria colectiva y para asegurar que las víctimas de abusos graves puedan ejercer sus derechos.

La organización alberga dudas sobre el alcance de las medidas contempladas por el Anteproyecto en materia de archivos en lo que concierne a algunos archivos privados, como los archivos eclesiásticos, que pueden contener información relevante para el esclarecimiento de violaciones de derechos humanos, como las sufridas por las víctimas del “robo de bebés”. Estas víctimas han trasladado a Amnistía Internacional las dificultades que enfrentan para acceder a los archivos de la Iglesia católica, que, en su rol de regente de institutos de beneficencia o casas-cuna y hasta la entrada en vigor de la ley de adopciones de 1987, tramitaba la adopción de menores abandonados. Según diversos testimonios, personal eclesiástico niega el acceso a los archivos fundamentándose con frecuencia en la titularidad privada de estos registros, o en la protección de datos y el derecho a la intimidad, o directamente en la inviolabilidad de los archivos eclesiásticos de conformidad con los Concordatos suscritos entre el Estado español y la Santa Sede.⁹

El Anteproyecto insta a una reforma de la Ley de Secretos Oficiales, que actualmente clasifica información a perpetuidad so pretexto de proteger la seguridad nacional, y que afecta violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar durante el “tardo franquismo”, del año 1968 en adelante (Disposición final sexta del Anteproyecto). Sin embargo, la tramitación de dicha reforma continúa paralizada. Además, Amnistía Internacional recuerda que existen otros fondos documentales clasificados, como fondos militares y policiales, anteriores a 1968, que pueden resultar esenciales para contribuir al conocimiento sobre graves violaciones de derechos humanos del pasado.

En este sentido, mediante dos resoluciones, de septiembre 2018 y enero 2019, el Ministerio de Defensa ha acordado permitir el acceso público a documentos, anteriores a 1968, depositados en archivos militares como material clasificado.¹⁰ Esta desclasificación de información, como otras previas, es un paso positivo. Sin embargo, Amnistía Internacional recuerda que, transcurridos más de cuarenta años desde la transición española a la democracia, la persistente clasificación de esta información carece de todo fundamento para evitar el derecho a la verdad, en sus dimensiones individual y colectiva, la rendición de cuentas y el acceso a una reparación efectiva de las víctimas y sus familiares.

⁹ Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979 en la Ciudad del Vaticano, art. 1.6: “El Estado respeta y protege la inviolabilidad de los archivos, registros y demás documentos pertenecientes a la Conferencia Episcopal Española, a las Curias Episcopales, a las Curias de los superiores mayores de las Órdenes y Congregaciones religiosas, a las parroquias y a otras instituciones y entidades eclesiásticas.”

¹⁰ Véase la nota de prensa del Ministerio de Defensa de fecha 31 de enero de 2019: <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2019/01/DGC-190130-archivos-militares.html>

[10.]

11. ¿Se han implementado las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos para el Futuro del Valle de los Caídos en su informe de 2011, en particular en favor de la “resignificación” del sitio, programas de investigación y divulgación y la restauración y conservación, incluyendo la dignificación del cementerio y el resguardo respetuoso de los restos de todas las personas ahí inhumadas? ¿Se ha aportado mayor claridad a la legislación sobre la condición jurídica de las diferentes partes del sitio, sobre las competencias y responsabilidades del Estado y e la Iglesia? ¿Se han atendido los reclamos de quienes exigen recuperar los restos de sus familiares humados ahí sin su consentimiento? Cuando no sea materialmente posible, ¿se ha diseñado e implementado, con la participación de los familiares, medidas adecuadas de reparación, incluyendo e das simbólicas o de dignificación?

En agosto de 2018 se modificó la Ley 52/2007, de “Memoria Histórica”, con base en la cual el Consejo de Ministros acordó iniciar el procedimiento administrativo para la exhumación de los restos mortales de Francisco Franco del Valle de los Caídos. Tras sucesivos recursos, el 24 de septiembre de 2018 el Tribunal Supremo avaló mediante sentencia la decisión del Gobierno. Así, finalmente, el 11 de octubre de 2019, el Consejo de Ministros concluyó el procedimiento de exhumación de los restos de Francisco Franco del Valle de los Caídos, que fue realizada el 24 de octubre.

A juicio de Amnistía Internacional, este traslado está en línea con las recomendaciones de la Comisión de Expertos para el futuro del Valle de los Caídos, de 2011. No obstante, la organización considera que continúa pendiente la contextualización y la resignificación del Valle de los Caídos, para poder contribuir así a la recuperación y la construcción de la memoria histórica con una función educativa y preventiva. Entre otras, deberían adoptarse medidas que permitan la dignificación del cementerio y el resguardo respetuoso de todas las personas allí enterradas, y atender las demandas de las personas que quieran recuperar los cuerpos de sus familiares.

Respecto de este último punto, en noviembre de 2019, Patrimonio Nacional informó de que iban a dar comienzo las obras y actuaciones en el lugar monumental, a partir de las cuales podría determinarse la viabilidad de la localización, identificación y la recuperación de los restos de las personas inhumadas.¹¹ No obstante, de acuerdo con diversas informaciones, las familias aún se encuentran a la espera de que den comienzo dichas actuaciones, y actualmente desconocen en qué momento se iniciarán los trabajos para poder recuperar los restos mortales de sus seres queridos.¹²

Amnistía Internacional da la bienvenida a las disposiciones del Anteproyecto relativas a la resignificación del Valle de los Caídos (art. 55) que, en opinión de la organización, contribuirán a la recuperación y la construcción de la memoria histórica con una función

¹¹ Véase la nota informativa de Patrimonio Nacional de 13 de noviembre de 2019: https://www.patrimonionacional.es/sites/default/files/2019-11/nota_informativa_vc_0.pdf

¹² Véanse en este sentido las noticias publicadas por diversos medios de comunicación el día 10 de diciembre de 2020: https://www.eldiario.es/sociedad/gobierno-reconoce-familias-derecho-individual-exhumaciones-valle-caidos-fecha_1_6493902.html
https://cadenaser.com/emisora/2020/12/10/radio_madrid/1607578065_841561.html

educativa y preventiva, en aras del cumplimiento de las garantías de no repetición de graves violaciones de derechos humanos del pasado.

12. ¿Se ha continuado consolidando los esfuerzos realizados en materia de educación histórica y en derechos humanos y establecido mecanismos de evaluación sobre la implementación de estos programas, con miras a asegurar consistencia y efectiva implementación?

Amnistía Internacional da también la bienvenida a la disposición que prevee la incorporación de contenidos sobre memoria histórica en la actualización de los contenidos curriculares para ESO y Bachillerato en los planes de formación inicial y permanente del personal docente (art.45).

13. ¿Se han fortalecido los programas de formación de funcionarios públicos, incluidos el Poder Judicial y las fuerzas de seguridad, en materia de derechos humanos e incorporado materias relacionadas con la historia de la Guerra Civil y el franquismo, en línea con los planes de estudio nacionales, incluyendo el estudio de las responsabilidades de las instituciones del Estado en las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario durante este período, como una medida de educación, sensibilización y para promover la no repetición? ¿Se ha centrado este estudio en los derechos de todas las víctimas?

Amnistía Internacional da la bienvenida a la iniciativa planteada en el Anteproyecto de que los planes de formación continua de la Administración General del Estado, así como en las actividades formativas que integran los procesos de selección, incorporen contenidos específicos de capacitación y sensibilización en relación con la memoria democrática (art. 48).

No obstante, Amnistía Internacional observa que dicha medida de formación no se extiende de forma expresa a funcionarios de la judicatura, ni tampoco existe una indicación expresa de que este tipo de formación integre los programas formativos de las fuerzas armadas o las fuerzas de seguridad, como sería oportuno en opinión de la organización.

14. Con relación a la reparación, ¿Se ha ampliado el reconocimiento y la cobertura de los programas de reparación para incluir todas las categorías de víctimas que hayan quedado fuera de los programas existentes? ¿Se han tomado medidas para atender los pedidos relacionados con la restitución de las propiedades y documentos incautados a particulares? ¿Se han realizado mayores esfuerzos para establecer medidas de reparación no materiales y simbólicas?

Amnistía Internacional valora de forma positiva a la definición de víctimas que realiza el Anteproyecto (art. 3), que amplía el catálogo de personas que adquieren esta consideración respecto del contenido en la normativa vigente, y que hace extensible a las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo la cobertura del Estatuto de la Víctima, cumpliendo de esta manera con las recomendaciones formuladas por organismos internacionales de derechos humanos.

En este sentido, la organización valora de forma positiva también que el Anteproyecto reconozca expresamente como víctimas a las “niñas y niños sustraídos y adoptados sin

autorización de sus progenitores como consecuencia de la Guerra Civil y la Dictadura, así como sus progenitores, progenitoras, hermanos y hermanas” (art. 3.1.h). Resulta también muy pertinente el reconocimiento específico que realiza el Anteproyecto respecto de las formas especiales en que las mujeres sufrieron vulneraciones de derechos humanos durante la Guerra Civil y el franquismo (art. 11 del Anteproyecto).

No obstante lo anterior, Amnistía Internacional alberga serias preocupaciones ante las medidas de reparación que prevé el Anteproyecto. En primer lugar, y en términos generales, pese a que el Anteproyecto habla de forma expresa de reparación integral, limita sin embargo las medidas que constituirían dicha reparación a “medidas de restitución, rehabilitación y satisfacción, orientadas al restablecimiento de los derechos de las víctimas en sus dimensiones individual y colectiva” (art. 31), sin hacer mención alguna a la indemnización como forma de reparación.

Por otro lado, más específicamente, el Anteproyecto contempla actuaciones de reconocimiento de personas que se vieron afectadas por incautaciones de su patrimonio y de personas que fueron víctimas de trabajos forzados, colmando de esta manera un vacío existente en la normativa vigente (arts. 32 y 33). Pese a lo positivo de este reconocimiento, la organización alberga dudas sobre el alcance real de las medidas de reparación contenidas en estos preceptos. Así, en lo que concierne a las personas que sufrieron la incautación de su patrimonio, la organización nota que el Anteproyecto se limita a otorgarles “posibles vías de reconocimiento”, al tiempo que remite al art. 5.4., precepto que excluye expresamente todo tipo de responsabilidad patrimonial del Estado, así como de cualquier “efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional” (art. 32.2). En lo que respecta a las personas que fueron víctimas de trabajos forzados, el Anteproyecto tampoco contempla medidas de rehabilitación o indemnización (art. 33).

Amnistía Internacional recuerda que el derecho a un recurso efectivo por graves violaciones de derechos humanos incluye el derecho a una reparación integral, que comprende, entre otros elementos, la indemnización, que debe concederse de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario.

Asimismo, las medidas de rehabilitación tendrían que estar destinadas a devolver a las víctimas a la situación previa a la violación de derechos humanos padecida. La restitución, como forma de reparación, debe comprender, de acuerdo con los estándares internacionales, la devolución de bienes en la medida de lo posible o en su defecto, la reparación integral, incluyendo indemnización.

Amnistía Internacional es de la opinión de que la redacción del Anteproyecto otorga una reparación parcial en contravención de las normas internacionales. Por ello, la organización considera que el Anteproyecto deberían garantizar el derecho a reparación de las víctimas y sus familiares, en todas sus vertientes conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que comprende tomar medidas para la rehabilitación de sus derechos, en la mayor medida

posible, y la concesión de indemnizaciones por todos los perjuicios económicamente evaluables, como, entre otros, los perjuicios morales o el daño físico.

[15.]

16. ¿Se han identificado mecanismos idóneos para hacer efectiva la nulidad de las sentencias adoptadas en violación de los principios fundamentales del derecho y del debido proceso durante la Guerra Civil y el franquismo? Tal y como apuntó el Relator Especial, estudios comparados de otras experiencias de países que han enfrentado retos similares, incluyendo muchos el contexto europeo, pueden resultar sumamente provechoso.

Amnistía Internacional da la bienvenida a la declaración expresa de nulidad de “por vicios de forma y fondo, las condenas y sanciones dictadas por motivos políticos, ideológicos o de creencia por cualesquiera tribunales u órganos penales o administrativos durante la Dictadura” (arts. 5.2 y 5.3 del Anteproyecto). El Anteproyecto en este ámbito constituye así un avance respecto de la legislación vigente, que se limita a establecer la ilegitimidad de este tipo de sentencias, impidiendo así que los procesos de revisión de las mismas puedan fructificar con una declaración de nulidad, y la consecuente terminación de sus efectos legales.

La organización celebra también la mención expresa a que la declaración de nulidad se producirá con independencia de la calificación jurídica utilizada para establecer dichas condenas y sanciones (art. 5.3). Con esta redacción la organización considera que la declaración de nulidad debe extenderse a condenas impuestas en el marco de procesos penales seguidos por delitos comunes, pese a responder realmente a procesos de naturaleza ideológica o política, desarrollados en flagrante vulneración del derecho a un juicio justo. Amnistía Internacional recuerda que un juicio injusto lo es con independencia del órgano jurisdiccional y de la naturaleza del proceso penal que producen la sentencia condenatoria, y afirma que la declaración de nulidad debe incluir también aquellas sentencias adoptadas en violación de los principios fundamentales del derecho y del debido proceso durante la Guerra Civil y el franquismo.

Sin embargo, Amnistía Internacional observa con preocupación cómo el Anteproyecto excluye expresamente, de los efectos legales que conllevaría la declaración de nulidad de las sentencias adoptadas en violación de los principios fundamentales del derecho y del debido proceso durante la Guerra Civil y el franquismo, todo tipo de responsabilidad patrimonial del Estado, así como de cualquier “efecto, reparación o indemnización de índole económica o profesional” (art. 5.4 del Anteproyecto).

Esta previsión, a juicio de Amnistía Internacional, se aleja de los estándares internacionales al excluir expresamente la indemnización como forma de reparación, lo que contraviene gravemente el Derecho internacional de los derechos humanos, y muy en particular los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”.¹³

¹³ Resolución 60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

17. Con relación a la justicia, ¿Se han valorado las alternativas y privado de efecto las disposiciones de la Ley de Amnistía que obstaculizan todas las investigaciones y el acceso a la justicia sobre violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y el franquismo?

La ausencia de investigación en España de los crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo, entre los cuales se han reportado numerosos casos de desaparición forzada y torturas, sigue siendo casi absoluta. Desde la visita del Relator, Amnistía Internacional ha documentado en estos años la negativa a investigar denuncias de graves violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado, en aplicación de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en su sentencia de febrero de 2012 y que consolidó la tendencia al archivo de estas denuncias, entre otros argumentos, por entender que a tales crímenes les sería de aplicación la Ley de Amnistía de 1977 o que los hechos denunciados habrían prescrito. La organización ha tenido conocimiento de decisiones adoptadas por órganos jurisdiccionales rechazando investigar denuncias por hechos presuntamente constitutivos de tortura o desaparición forzada durante los años 2017, 2018, 2018 y 2020.¹⁴

A mayor abundamiento, Amnistía Internacional ha recibido información acerca de la existencia de alrededor de 100 resoluciones judiciales de juzgados y tribunales, desde finales del año 2016 a la actualidad, que evidencian esta política de archivo. De acuerdo con la plataforma CEAQUA, el 75% aproximadamente de estas resoluciones invocan la Ley de Amnistía de 1977.

Amnistía Internacional manifiesta una honda preocupación acerca de cómo se hará efectivo el derecho a la investigación, que consagra el Anteproyecto, así como el rol que podrá adoptar el Ministerio Fiscal (a través de la Fiscalía especializada, de nueva creación, que contempla el Anteproyecto), si en España continúa sin estar garantizado el acceso a la justicia para las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo, sobre todo tras la sentencia del Tribunal Supremo 101/2012, de 27 de febrero.

Amnistía Internacional observa con preocupación que las disposiciones del Anteproyecto en este ámbito no resultan por sí solas suficientes para corregir los déficits en el acceso y realización efectiva del derecho a la justicia de las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo.

¹⁴ Ejemplos de casos documentados por Amnistía Internacional: i) caso de desaparición forzada de un miembro de la Diputación Provincial de Soria en el año 1936, cuyo archivo fue confirmado por Auto 148/17 de 31 de julio, de la Sección nº1 de la Audiencia Provincial de Soria; ii) caso de desaparición forzada de seis maestros en Cobertelada, Soria, cuyo archivo fue confirmado por Auto 103/17, de 29 de mayo de 2017, de la Sección nº1 de la Audiencia Provincial de Soria; iii) caso de desaparición forzada y ejecución extrajudicial de 10 personas en Barcones, archivado en dos ocasiones, la última de ellas y definitiva, confirmada por Auto de la Audiencia Provincial de Soria de 14 de enero de 2016, y iv) caso de ejecución extrajudicial y/o desaparición forzada de 12 personas en Paterna, Valencia, cuya investigación fue cerrada por Auto del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº2 de Paterna, de 7 de junio de 2017. La organización también ha tenido conocimiento de denuncias de torturas presuntamente cometidas durante el franquismo, que las autoridades españolas se han negado a investigar alegando que se trata de hechos ya prescritos: i) denuncia de presuntas torturas cometidas en el año 1974 en Madrid, en el marco de una detención policial, Auto de la Sección 30 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 1 de octubre de 2018; ii) denuncia de presuntas torturas cometidas en el año 1971 en Valencia, en el marco de una detención policial, Auto de la Sección 5ª de la Audiencia Provincial de Valencia, de 21 de marzo de 2019; iv) seis denuncias de presuntas torturas cometidas entre los años 1971 y 1975 en Valencia, en el marco de detenciones policiales; Auto de la sección cuarta de la Audiencia Provincial de Valencia, de 21 de mayo de 2020.

Amnistía Internacional alberga serias dudas sobre cuál sería el rol y el alcance de las competencias de investigación de la Fiscalía de nueva creación, en un contexto en el que los principales obstáculos a la investigación de los crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo, ya sean de índole legislativa (Ley de Amnistía) o judicial (sentencia del Tribunal Supremo 101/2012, de 27 de febrero), persisten. La organización considera que la realización efectiva del derecho a la justicia de víctimas de graves violaciones de derechos humanos del pasado, reside inexcusablemente en la remoción de los obstáculos a su investigación.

Por ello, Amnistía Internacional insta a que el Anteproyecto se acompañe de las medidas necesarias para privar de efecto las disposiciones de la Ley de Amnistía que obstaculizan todas las investigaciones y el acceso a la justicia sobre violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y el franquismo. Esta solución, a criterio de Amnistía Internacional, no requeriría impulsar procesos de reforma o derogación de la Ley de Amnistía que podrían resultar más complejos y requerirían de otra iniciativa parlamentaria.

La organización considera que el Anteproyecto debería asegurar que el mandato de la Fiscalía de nueva creación incluye impulsar la investigación de los casos de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales durante la Guerra Civil española y el régimen franquista, y la localización de las fosas comunes y otros lugares de entierro clandestino, y desarrollar todas las actuaciones de su competencia que contribuyan a esclarecer la suerte que corrió la persona desaparecida forzosamente.

Amnistía Internacional considera que el mandato de la Fiscalía de nueva creación debería incluir iniciar investigaciones de oficio sobre crímenes de derecho internacional cometidos en el pasado en España; desarrollar todas las actuaciones de su competencia que contribuyan a esclarecer la suerte de las personas víctimas de desaparición forzada; colaborar plenamente y de buena fe en cualquier procedimiento penal con los tribunales extranjeros que conozcan de estos delitos, con independencia de que estos crímenes se investiguen por las autoridades españolas; y configurar un sistema de centralización de la información de todos los procedimientos de Guerra Civil y franquismo abiertos por la justicia española.

En opinión de la organización, el Anteproyecto también debería contener una disposición expresa que contemple que ninguna disposición de la Ley de Amnistía puede interpretarse como una norma de impunidad, ni tener el efecto de obstaculizar las investigaciones y el acceso a la justicia sobre violaciones graves de los derechos humanos cometidas durante la Guerra Civil y el franquismo.

[18.]

19. ¿Se ha asegurado la colaboración de la justicia española con procedimientos judiciales en el exterior y tomado medidas contra el debilitamiento del ejercicio de la jurisdicción universal por parte de tribunales españoles?

La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), del año 2014, que limitó, hasta hacerlo inviable en la práctica, el principio de jurisdicción universal, continúa vigente hoy por

hoy. Hasta donde conoce la organización, no hay ninguna iniciativa legislativa en trámite que tenga por objetivo revertir los efectos de las reformas de la LOPJ de los años 2009 y 2014.

La Fiscalía General del Estado dictó una orden de carácter interno, el 30 de septiembre de 2016, instruyendo a las fiscalías territoriales españolas para oponerse a la cumplimentación de las diligencias de investigación solicitadas por la justicia argentina, en el marco de la investigación que desde el año 2010 desarrolla esa jurisdicción sobre los crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo. Amnistía Internacional ha tenido conocimiento de que la actual Fiscal General del Estado ha dejado sin efecto dicha orden interna, a través de una “nota interior” de fecha 4 de agosto de 2020.

En febrero de 2017, Amnistía Internacional apoyó la presentación de una denuncia ante las autoridades mexicanas por parte de Ligia Ceballos Francos, una mujer que descubrió que había sido entregada en 1968 a una familia mexicana, tras haber sido separada al poco de nacer de su familia biológica en España. Las autoridades mexicanas iniciaron una investigación para esclarecer si estos hechos podían constituir un caso de desaparición forzada, y formularon solicitudes de auxilio judicial que fueron oportunamente cumplimentadas por parte de la Fiscalía Delegada de Cooperación Internacional de la Fiscalía Provincial de Madrid. Sin embargo, el último requerimiento formulado por la Fiscalía General de la República de México, solicitando la remisión del expediente relativo a las diligencias de investigación realizadas en España, continúa sin ser debidamente contestado por las autoridades españolas, con un injustificado retraso. En consecuencia, y al menos desde noviembre de 2019, el proceso seguido en México se encuentra paralizado, a la espera de que las autoridades españolas remitan el referido expediente. Amnistía Internacional insta a las autoridades españolas a no demorar más la contestación a dicho requerimiento y permitir así la continuación del procedimiento en México para garantizar el derecho de acceso a la justicia de Ligia Ceballos Franco.

[20.]

21. ¿Hay alguna información adicional relevante que le gustaría incorporar?

Amnistía Internacional observa con preocupación algunas disposiciones del Anteproyecto que, a su juicio, podrían constituir una interferencia indebida en el ejercicio pacífico de los derechos a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación.

Dichas disposiciones contemplan el establecimiento de limitaciones al ejercicio de estos derechos, e incluso la imposición de sanciones o la remisión a la vía penal en algunos casos, ante hechos que sean considerados por las autoridades como “actos contrarios a la memoria democrática”.

La organización nota con preocupación la vaguedad con la que el Anteproyecto define los *actos contrarios a la memoria democrática*, al establecer que se trata de la “*realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, y supongan exaltación personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra o de la Dictadura, de sus dirigentes, participantes en el sistema represivo o de las organizaciones que sustentaron al régimen dictatorial*” (art. 39.1).

Amnistía Internacional observa con preocupación además la amplia variedad de conductas que podrían abarcar los supuestos contemplados en la citada definición, así como otros términos, tales como “apología del franquismo”, o “incitación directa o indirecta al odio o violencia contra las víctimas del golpe de Estado, de la guerra o del franquismo”, y que, tal y como dispone el Anteproyecto, y como se expone a continuación, habilitaría a las autoridades para adoptar medidas indebidas que restringen los derechos mencionados.

Estas medidas abarcan varios supuestos:

- el mandato (parece, a las autoridades) de poner en conocimiento de la Fiscalía posibles hechos constitutivos de delito que pudieran cometerse con ocasión de la celebración de “actos contrarios a la memoria democrática” (art. 39.1);
- el mandato a los Ayuntamientos de poner en conocimiento de las autoridades gubernativas la celebración de “actos contrarios a la memoria democrática” en determinados lugares o espacios públicos (entre otros, por ejemplo, lugares de memoria o monumentos en honor a las víctimas), en el marco de los procesos de comunicación a las autoridades de la celebración de reuniones (art. 39.2);
- la imposición de sanciones administrativas (parecería que a las administraciones) por *“la falta de adopción de las medidas necesarias para poner fin a la realización, en espacios abiertos al público, de actos de exaltación de la Guerra Civil o la Dictadura”* (art. 62.1.d); y la posibilidad de imponer, además de multa, sanciones accesorias por este tipo de sanciones (art. 63.4).
- la imposición de sanciones administrativas por *“convocatorias de actos, campañas de divulgación o publicidad que (...) sean contrarias a la normativa sobre memoria democrática, inciten a la exaltación de la Guerra Civil o de la Dictadura, cuando entrañe descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares”* (art. 62.1.e); y la posibilidad de imponer, además de multa, sanciones accesorias por este tipo de sanciones (art. 63.4).
- la extinción de Fundaciones o restricción al derecho a asociación (impidiendo la constitución, o declarando su disolución) so pretexto de incurrir en apología del franquismo o incitación directa o indirecta al odio contra las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo (Disposiciones Adicionales 5ª, 6ª y 7ª).

Limitaciones al ejercicio al derecho a la libertad de expresión.

El derecho internacional requiere que los Estados prohíban la apología del odio, pero siempre que se trate de una clara intención de incitar a terceros a discriminar o a ser hostiles, o cometer actos de violencia contra un grupo en cuestión. Además, dicha prohibición debe estar formulada con precisión en la ley, y cumplir con los requisitos de necesidad y proporcionalidad. A la hora de imponer sanciones administrativas a la difusión de ideas o expresiones, las autoridades deben ponderar si tales medidas son necesarias y proporcionales para proteger un fin legítimo, o si constituyen un obstáculo indebido a la libre difusión de las ideas e información.

En este sentido, Amnistía Internacional se opone a la persecución de aquellas expresiones o mensajes que no constituyan una incitación directa a la comisión de actos violentos o delitos, incluso cuando estos puedan ser ofensivos, impactantes o perturbadores. Tal como lo han señalado distintos mecanismos de derechos humanos, incitación debe entenderse: i) cuando al

difundir el mensaje hay una intencionalidad de que se produzca el hecho violento, ii) existe probabilidad de que dicho mensaje lleve a la realización del hecho y iii) existe relación causal entre ambas cosas.

A juicio de la organización, no parece claro que algunas de las conductas objeto de sanción bajo el Anteproyecto alcancen este umbral, y las medidas contenidas en el Anteproyecto podrían conllevar un efecto inhibitorio y constituir una restricción indebida en el derecho a la libertad de expresión. A este respecto, resulta muy relevante el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio, que señala en relación con la imposición de sanciones que es esencial hacer una cuidadosa distinción entre a) formas de expresión que deberían constituir un ilícito penal; b) formas de expresión que no son perseguibles penalmente, pero podrían justificar una demanda de naturaleza civil, y c) formas de expresión que no dan lugar a sanciones criminales ni civiles, pero que en todo caso suscitan preocupación en términos de tolerancia, civismo y respeto hacia las convicciones de terceros.¹⁵

Por tanto, **sin negar la debida protección a la dignidad de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos**, las expresiones que, aun pudiendo ser ofensivas y causarles desasosiego, pero que no alcancen los umbrales establecidos por el derecho internacional para ser prohibidas o perseguidas no deberían penalizarse. Todo discurso que pueda ser considerado como intolerante por un sector de la población, debería poder ser confrontado con medidas alternativas que no impliquen la imposición de sanciones penales o administrativas, tales como campañas de sensibilización y educación.

Limitaciones al derecho a la libertad de reunión pacífica.

Además de las sanciones a la convocatoria de actos contrarios a la memoria democrática, el Anteproyecto contiene el mandato de que los Ayuntamientos informen a las autoridades gubernativas de las notificaciones de reuniones que se van a celebrar en determinados lugares concretos (espacios de memoria o monumentos a las víctimas), en el marco del procedimiento que debe seguirse para informar de reuniones públicas, y que puede culminar con la prohibición de la reunión o en la modificación de su itinerario o emplazamiento.

Amnistía Internacional recuerda que la prohibición de manifestaciones con base en el contenido de las mismas, siempre y cuando no alcance el umbral de apología del odio, se considera una restricción indebida de los derechos a la libertad de expresión y de manifestación pacífica. En este sentido, el Relator Especial sobre reunión pacífica ha manifestado que las restricciones a la reunión pacífica en relación con su "hora, lugar y forma" deben ajustarse a los estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad. Debe prohibirse toda restricción impuesta a la naturaleza o contenido del mensaje que los organizadores y los participantes quieren difundir, sobre todo en relación con las críticas a las políticas del Gobierno, a menos que ese mensaje constituya "incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia".¹⁶

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben dejar que los participantes determinen libremente el propósito o cualquier contenido expresivo de una reunión. Por lo tanto, el enfoque de las autoridades respecto de las reuniones pacíficas y las

¹⁵ Véase el punto 12 del Plan de Acción de Rabat:

https://www.ohchr.org/documents/issues/opinion/seminarrabat/rabat_draft_outcome.pdf

¹⁶ Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, informe de 24 de abril de 2013, párr. 59.

ESPAÑA

APORTACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL AL INFORME DE SEGUIMIENTO DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA VERDAD, LA JUSTICIA, LA REPARACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

restricciones que se impongan debe ser, en principio, neutral en cuanto al contenido y no se debe basar en la identidad de los participantes ni en su relación con las autoridades.¹⁷

Limitaciones al derecho a la libertad de asociación.

Amnistía Internacional observa que las causas por las que una fundación o asociación podrían ser extinguidas o disueltas van desde la apología del franquismo, a la incitación directa o indirecta del odio contra las víctimas de la Guerra Civil y el franquismo.

El derecho de asociación, de conformidad con los estándares internacionales, requiere que cualquier restricción este prevista por ley, persiga un fin legítimo, y sea necesaria y proporcional.

Amnistía Internacional es de la opinión que disolver o prohibir una asociación que hace apología del odio o incita a la violencia o a la discriminación podría estar justificado en ciertas circunstancias. No obstante, incluso cuando quede demostrado que una medida que regula el derecho de asociación o interfiere en él persigue un fin legítimo, dicha medida debe responder a una acuciante necesidad social y ser siempre proporcional al fin que persigue. La disolución de una asociación es una de las medidas más severas para restringir el derecho de asociación, y por ello debe utilizarse únicamente como último recurso y solamente cuando existe un riesgo inminente a algún fin legítimo. Si bien la disolución de asociaciones que incitan al odio o la violencia podría ser una medida proporcional en casos extremos, la organización considera que algunas disposiciones en el Anteproyecto son demasiado vagas y podrían dar pie a la disolución de asociaciones de forma indebida.

¹⁷ Comité de Derechos Humanos. Observación general núm. 37 (2020), relativa al derecho de reunión pacífica, párr. 22.

**AMNISTIA INTERNACIONAL
ES UN MOVIMIENTO GLOBAL
DE DERECHOS HUMANOS.
LAS INJUSTICIAS QUE
AFECTAN A UNA SOLA
PERSONA NOS AFECTAN
A TODAS LAS DEMÁS.**

CONTÁCTANOS



info@amnesty.org



+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN



www.facebook.com/AmnestyGlobal



[@AmnistiaOnline](https://twitter.com/AmnistiaOnline)

ESPAÑA

APORTACIONES DE AMNISTÍA INTERNACIONAL AL INFORME DE SEGUIMIENTO DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA VERDAD, LA JUSTICIA, LA REPARACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Amnistía Internacional da la bienvenida a la solicitud de insumos publicado por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición ante la preparación del informe de seguimiento a las recomendaciones de la visita a España realizada en 2014. Este documento presenta en gran medida las conclusiones de Amnistía Internacional sobre el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, que aborda numerosas de las cuestiones contenidas en este formulario.