

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Ref.: AL ESP 4/2025
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

22 de diciembre de 2025

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, de conformidad con las resoluciones 54/8, 54/14 y 53/4 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación **con las leyes heredadas de la dictadura e inmediata transición democrática, y su supuesta continuada aplicación en contravención de normas nacionales e internacionales, las lagunas en la legislación penal, y la aparente aplicación restrictiva de la normativa de derechos humanos vigente, todo lo cual obstaculizaría la rendición de cuentas, las investigaciones eficaces, la reparación integral y las garantías de no-repetición de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil, el franquismo y la transición democrática.**

En este sentido, recordamos la comunicación conjunta [ESP 6/2024](#) relativa a la aparente imposibilidad de tramitar querellas criminales por crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura franquista debido a la aplicación de la Ley de Amnistía de 1977 y el plazo de prescripción ordinario, entre otros, por parte de los tribunales del ámbito estatal, en contravención del artículo 2.3 de la Ley 20/2022 de Memoria Democrática y de los estándares internacionales de derechos humanos. Asimismo, recordamos la comunicación conjunta [ESP 6/2015](#), relativa a la decisión del Consejo de Ministros de rechazar las solicitudes de extradición de varios ciudadanos españoles, presentadas por autoridades judiciales argentinas, con relación a una serie de delitos que incluirían violaciones graves de los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad cometidos durante el franquismo. Expresamos nuestro agradecimiento por la respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia el 19 de febrero de 2025 a la comunicación ESP 6/2024. Lamentamos no haber recibido respuesta a la comunicación ESP 6/2015.

Según la información adicional recibida:

Ley de Amnistía de 1977

La Ley 46/1977 de Amnistía, adoptada por el Parlamento español el 15 de octubre de 1977, estableció la amnistía y la extinción de la responsabilidad penal de los delitos cometidos por funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas (art. 2.f). También estableció la amnistía y la extinción de la responsabilidad penal de todos los actos de

intencionalidad política tipificados como faltas y delitos cometidos antes del 15 de diciembre de 1976; o entre el 15 de diciembre de 1976 y el 15 de junio de 1977 si el móvil de tales actos fue el restablecimiento de las libertades públicas o la reivindicación de autonomías de los pueblos de España; o hasta el 6 de octubre de 1977 si los actos no supusieron violencia grave contra la vida o la integridad de las personas (art. 1).

Desde entonces, la aplicación de la Ley de Amnistía se habría convertido en el principal obstáculo para la investigación, persecución y sanción penal de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura franquista.

En este contexto, el 30 de septiembre de 2016, la Fiscalía General del Estado emitió una orden interna a los fiscales territoriales instruyéndoles a que rechazaran, amparándose en la Ley de Amnistía, los pedidos de extradición de tribunales de Argentina contra ciudadanos españoles acusados de cometer crímenes de derecho internacional durante la guerra civil y el franquismo. Por su parte, el 27 de febrero de 2012, el Tribunal Supremo de España afirmó la vigencia de la Ley de Amnistía de 1977, indicando que su eventual derogación correspondería en exclusiva al Parlamento, consolidando así la interpretación de que dicha norma extingue cualquier responsabilidad penal por las graves violaciones cometidas en aquel periodo.

Esta doctrina habría sido aplicada de manera consistente por juzgados y audiencias de todo el país, a pesar de que numerosos órganos y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos han denunciado la incompatibilidad de los efectos de la Ley de Amnistía con las obligaciones internacionales adquiridas por España, incluyendo el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹

Como fuera mencionado en la comunicación ESP 6/2024, a pesar de la adopción de la Ley 20/2022 de Memoria Democrática, el 19 de Octubre de 2022, estipulando que todas las leyes del Estado español, incluida la Ley 46/1977, “deben interpretarse y aplicarse de conformidad con el derecho internacional según el cual los crímenes de guerra, de lesa humanidad, genocidio y tortura son imprescriptibles y no amnistiables”, los tribunales del ámbito estatal habrían continuado aplicando la Ley de Amnistía y los plazos de prescripción ordinarios, para desestimar y archivar querellas relativas a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura franquista. Por su parte, los tribunales habrían continuado aplicando el principio de la prescripción para desestimar las querellas relativas a las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la transición democrática, incluyendo aquellas cometidas por los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL).

Ley de Indulto de 1870

El 18 de junio de 1870 se adoptó en España la ley que establece las reglas para el ejercicio de la gracia de indulto. La ley continua vigente en el marco

¹ See for example: CAT/C/ESP/CO/5(2009), CCPR/C/ESP/CO/5(2009), CED/C/ESP/CO/1(2014), A/HRC/27/49/Add.1 (2014); A/HRC/27/56/Add.1, among others.

normativo español hasta la fecha.

El artículo 1 de la ley estipula que los condenados por toda clase de delitos podrán ser indultados de toda o parte de la pena en que por aquéllos hubiesen incurrido. La norma no excluye ningún delito dentro de su competencia material, razón por la cual es aplicable incluso a personas condenadas por graves violaciones de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, en contravención de los estándares internacionales en la materia.

La aplicación de la ley ha sido objeto de severas críticas por haber beneficiado a funcionarios y agentes encargados de hacer cumplir la ley condenados por haber cometido graves violaciones de derechos humanos, incluidas la tortura y otros abusos serios.

Ley de Condecoraciones Policiales de 1964

La Ley de Condecoraciones Policiales fue adoptada el 29 de abril de 1964, bajo el régimen franquista. La norma regula la concesión de medallas y condecoraciones a miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, así como el otorgamiento de pensiones estatales proporcionales al sueldo del agente condecorado. Sin embargo, la ley carece de mecanismos para la revocación de honores y pensiones a beneficiarios que luego fueran condenados por violaciones de derechos humanos en sentencia firme. La ausencia de una cláusula de revocación por conductas incompatibles con los derechos humanos creó un vacío legal que permitió que agentes del estado condenados por graves violaciones de derechos humanos mantuvieran sus distinciones y pensiones hasta su muerte. Tal habría sido el caso, por ejemplo, de agentes estatales de los GAL condenados por la comisión de detenciones ilegales y homicidios. Esta práctica habría sido criticada por numerosos actores, incluidos los sindicatos de policía.

Si bien el artículo 42 de la Ley de Memoria Democrática introdujo la posibilidad de revisar condecoraciones concedidas a personas que formaron parte del aparato de la represión franquista, esta medida tiene un alcance temporal limitado hasta el año 1978, dejando fuera del mismo las condecoraciones concedidas en periodo democrático.

Ley de Secretos Oficiales de 1968

La Ley de Secretos Oficiales fue aprobada el 16 de abril de 1968, bajo el régimen franquista. Con la llegada de la democracia, la ley solo fue objeto de una reforma menor en 1978. La ley otorga potestad para clasificar información exclusivamente al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor, y facultad para desclasificarla al órgano que hizo la respectiva declaración. La ley no establece plazos de desclasificación automática, permitiendo mantener información clasificada indefinidamente. Por su parte, la ley permite clasificar información basándose en conceptos amplios como la “seguridad y defensa del Estado”. Se informa que este concepto habría sido utilizado discrecionalmente por el Consejo de Ministros para clasificar como secreta información relativa a violaciones de derechos humanos, corrupción, o malas prácticas

gubernamentales. La aplicación de esta ley habría permitido mantener oculto numerosos documentos cruciales para el esclarecimiento de graves violaciones de derechos humanos.

En julio de 2025, el Gobierno aprobó un Proyecto de Ley de Información Clasificada que sustituiría la Ley de Secretos Oficiales de 1968, el cual se encuentra actualmente ante el Parlamento. El proyecto establece que solamente podrá clasificarse información cuya revelación no autorizada o utilización indebida pueda ocasionar un daño o un perjuicio para la seguridad o la defensa nacional. Asimismo, establece que la decisión de clasificar información tiene carácter excepcional y deberá estar debidamente motivada, en atención a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

El proyecto adopta un sistema de desclasificación automática en cuatro niveles, según se trate de información clasificada como alto secreto (hasta 45 años, con posibilidad de prórroga justificada de 15 años más), secreto (35 años, prorrogables por otros 10 años), confidencial (entre 7 y 9 años, sin prórroga) y restringido (entre 4 y 5 años, sin prórroga). La excesiva duración de estos plazos fue criticada por actores de la sociedad civil. Por su parte, el proyecto de ley estipula que los plazos se conmutarán desde el momento de la clasificación, no desde el momento en que ocurrieron los hechos, incluso cuando puedan haber pasado años entre ambos momentos, lo cual extiende aún más dichos plazos.

El proyecto prevé que la información sobre graves violaciones de derechos humanos, crímenes de derecho internacional y violaciones del derecho internacional humanitario, con carácter general, no puede ser objeto de clasificación. El instrumento estipula que si bien la información relativa a tales violaciones será tratada con prioridad, su desclasificación seguirá el criterio automático establecido para todo tipo de documentación, y no ordena la desclasificación inmediata de los mismos pese a su relevancia.

Por su parte, el proyecto mantiene la potestad de clasificación en el Poder Ejecutivo, en particular en el Consejo de Ministros, y no otorga legitimación activa al Parlamento para solicitar la desclasificación o reclasificación de la información o para impugnar una clasificación considerada improcedente.

Asimismo, el proyecto de ley impone multas que pueden ascender hasta los 2.5 millones de euros por la divulgación no autorizada de información clasificada, lo cual podría generar un efecto amedrentador contra quienes tengan información de interés público sobre violaciones de derechos humanos, corrupción, u otros crímenes cometidos por agentes estatales.

La Ley de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo

La Ley 29/2011, del 22 de septiembre de 2011, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo tiene por objeto el “reconocimiento de las víctimas del terrorismo y el establecimiento de un marco de indemnizaciones, ayudas, prestaciones, garantías y condecoraciones con la finalidad de reconocer y atenuar, en la medida de lo posible, las consecuencias de la acción terrorista en las víctimas y en sus familias o en las personas que hayan sufrido daños como

consecuencia de la acción terrorista”.

Por su parte, la Ley 17/2012, del 27 de diciembre de 2012 introdujo un nuevo apartado en el artículo 3 bis de la ley 29/2011, estableciendo que la concesión de ayudas a las víctimas debe someterse a los principios del Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos, según el cual se puede reducir o denegar la indemnización si la víctima estaba implicada en una organización que comete actos de violencia. La modificación se hizo con carácter retroactivo, afectando a las solicitudes presentadas desde la entrada en vigor de la ley original en 2011.

Se informa que, como consecuencia de esta nueva disposición, las autoridades españolas habrían denegado la indemnización a familiares de víctimas de la violencia de estado (terrorismo de estado) argumentando la supuesta pertenencia de la víctima a organizaciones violentas, incluso en casos en que tal pertenencia no fue establecida judicialmente, dejando a las víctimas de la violencia terrorista estatal privadas de la misma reparación que las víctimas de organizaciones terroristas no estatales.

Por su parte, la ley 20/2022 de Memoria Democrática ofrece reparación simbólica a las víctimas del terrorismo de estado, pero no indemnizaciones económicas efectivas, razón por la cual continuarían viendo limitado su derecho a recibir indemnización económica por el daño sufrido.

Ausencia de tipificación autónoma del crimen de desaparición forzada

El artículo 607 bis del Código Penal relativo a los delitos de lesa humanidad criminaliza la desaparición forzada de personas si es cometida como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o contra una parte de ella. Sin embargo, la norma no la tipifica como delito autónomo de derecho común, excluyendo así la criminalización de las desapariciones forzadas aisladas o de carácter no generalizado.

Expresamos preocupación respecto de las leyes mencionadas anteriormente, heredadas de la dictadura e inmediata transición democrática, y su supuesta continuada aplicación en contravención de normas nacionales e internacionales, las lagunas en la legislación penal, y la aparente aplicación restrictiva de la normativa de derechos humanos vigente, todo lo cual obstaculizaría la rendición de cuentas, las investigaciones eficaces, la reparación integral y las garantías de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil, el franquismo y la transición democrática. Recalcamos que el mantenimiento y la supuesta continuada aplicación del marco normativo mencionado envía el mensaje institucional de que la comisión de graves violaciones de derechos humanos puede ser tolerada, encubierta o incluso recompensada, generando un riesgo de repetición importante. Nos preocupa que estas deficiencias aparentes llevarían a España a contravenir sus obligaciones internacionales en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En particular, nos preocupa gravemente la supuesta continuada aplicación de la Ley de Amnistía de 1977 por parte de los tribunales españoles, en contravención de lo estipulado en la Ley 20/2022 de Memoria Democrática, lo cual obstaculiza la

investigación, persecución y sanción penal de las violaciones mencionadas y mantiene el patrón de impunidad denunciado por numerosos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. De igual modo, nos preocupa la continuada vigencia de la Ley del Indulto, que data del año 1870, la cual sería utilizada para indultar a agentes encargados de hacer cumplir la ley condenados por la comisión de graves violaciones de los derechos humanos, en violación de los estándares internacionales que prohíben el indulto o perdón de tales crímenes. Observamos que la aplicación de ambas leyes, así como la continuada aplicación de plazos de prescripción ordinaria a crímenes de lesa humanidad, impiden la rendición de cuentas y contravienen las obligaciones del Estado español en materia de justicia transicional. Recalcamos que, en su informe de visita oficial a España, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, estipuló que la aplicación de la Ley de Amnistía (Ley 46/1977) en los casos de delitos que podrían constituir crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos, no es compatible con las normas y estándares internacionales de los derechos humanos (A/HRC/27/56/Add.1, paras. 67-84).

Asimismo, observamos con preocupación la continuada aplicación de la Ley de Condecoraciones Policiales de 1964, adoptada durante el régimen franquista, por la cual personas condenadas por la comisión de graves violaciones a los derechos humanos continúan recibiendo recompensa económica y manteniendo las condecoraciones recibidas. Subrayamos que dicho accionar constituye una forma de respaldo institucional a conductas criminales, impide la prevención de dichos crímenes, y revictimiza a las víctimas y sus familiares, violando, por lo tanto, las obligaciones del Estado español en materia de justicia transicional.

Por su parte, expresamos preocupación por la vigencia de la Ley de Secretos Oficiales de 1968, adoptada durante el régimen franquista, que habría permitido mantener oculto numerosos documentos relevantes para el esclarecimiento de graves violaciones de derechos humanos. En este sentido, quisiéramos recordar que en su informe de visita, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición expresó preocupación por la vigencia de esta ley y por la clasificación persistente de documentos históricos y de archivos militares y policiales sin criterios claros que permitan su desclasificación (A/HRC/27/56/Add.1, párr. 54). Subrayamos que el derecho al acceso a la información es un componente fundamental del derecho a la libertad de expresión, que incluye el derecho de recibir información de todo tipo.

Tomamos nota con beneplácito de la adopción de un proyecto de ley que prohíbe la clasificación de información sobre graves violaciones de derechos humanos. Sin embargo, nos preocupa que el proyecto no estipula la desclasificación inmediata de este tipo de información en los casos en que ya haya sido clasificada, lo cual podría cercenar el ejercicio del derecho de las víctimas y de la sociedad a conocer la verdad respecto de aquellos crímenes aberrantes. Recalcamos que dicho accionar podría contraponerse a la obligación de desclasificar documentos relativos a graves violaciones de derechos humanos. Por su parte, observamos con preocupación que el proyecto de ley mantiene plazos excesivamente largos para la clasificación de otro tipo de información de interés público, y estipula la imposición de multas que pueden ascender hasta 2.5 millones de euros por la divulgación no autorizada de información clasificada, todo lo cual podría menoscabar al acceso a la información relativa al accionar del Estado, así como generar

un efecto amedrentador contra quienes tengan información de relevancia social sobre violaciones de derechos humanos clasificada por razones de seguridad o defensa nacional.

Por otro lado, observamos con preocupación la ausencia de un marco normativo efectivo que permita la reparación integral, incluida la indemnización económica, de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos a manos de agentes del Estado (terrorismo de estado), incluso tras la adopción de la Ley 20/2022 de Memoria Democrática. El régimen legislativo actual establecería un marco reparatorio diferenciado según el carácter del actor que ejerció la violencia y vulneraría el derecho a la reparación efectiva e integral de las víctimas.

Asimismo, expresamos preocupación por la ausencia de la tipificación autónoma del delito de desaparición forzada de personas en el marco normativo español pese a las recomendaciones realizadas por el Comité contra las Desapariciones Forzadas, el cual en 2021 llamó al Estado español a incorporar el término desaparición forzada a la descripción de la conducta tipificada; así como a especificar las penas aplicables, garantizando que sean proporcionales a su extrema gravedad.² Recalcamos que esta omisión legislativa imposibilita la persecución judicial de actos individuales o aislados de desaparición forzada que no alcancen el elevado umbral de los crímenes de lesa humanidad, lo cual tiene un impacto directo y negativo en la capacidad de las víctimas para obtener justicia por este crimen.

En atención a la necesidad de respetar la independencia de los tres poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) en el descargo de las obligaciones del Estado español en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil, la dictadura franquista y la transición democrática, nos permitimos solicitar al Gobierno de su Excelencia que transmita esta comunicación a las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales correspondientes a fin de que puedan tener en cuenta los estándares internacionales aquí detallados y responder a las preguntas realizadas que les competen. En tal sentido, nos permitimos recordar que el derecho internacional de los derechos humanos establece el deber del Estado español, en todas su esferas y niveles, de respetar las obligaciones allí contenidas, y que el incumplimiento de estas por parte de los poderes, entidades y autoridades estatales pertinentes, cualquiera que ellos sean, está en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado español en su conjunto.

En relación con las alegaciones anteriormente mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones previamente mencionadas.

² CED, Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por España con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención, 4 de noviembre de 2021, párrs. 5 y 6.

2. Sírvasse informar acerca de las medidas adoptadas para evitar que el marco normativo, y las practicas conexas, se constituyan en un obstáculo para el pleno cumplimiento del derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil, el franquismo y la transición democrática.
3. Sírvasse informar acerca de las medidas adoptadas para evitar que la Ley de Amnistía de 1979, la Ley de Indulto de 1870 y la aplicación de plazos ordinarios de prescripción continúen impidiendo la rendición de cuentas por aquellas violaciones.
4. Sírvasse informar acerca de las medidas adoptadas para asegurar que las personas responsables de graves violaciones de derechos humanos no sean beneficiarias de condecoraciones y recompensas económicas ofrecidas por el Estado.
5. Sírvasse informar acerca del estatus parlamentario del Proyecto de Ley de Información Clasificada, y acerca de las medidas adoptadas para asegurar que la información ya clasificada relativa a violaciones de derechos humanos sea objeto de desclasificación inmediata.
6. Sírvasse informar acerca de las medidas adoptadas para asegurar que las víctimas del terrorismo de Estado reciban reparación efectiva e integral, incluida la indemnización económica por el daño sufrido.
7. Sírvasse informar acerca de las medidas adoptadas para tipificar las desapariciones forzadas como delito autónomo en el marco normativo español y especificar penas proporcionales a la gravedad del delito.

Esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 60 días. Posteriormente, también estarán disponibles en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para asegurar la realización del derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil, el franquismo y la transición democrática.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Bernard Duhaime

Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

Gabriella Citroni
Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o
Involuntarias

Morris Tidball-Binz
Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones mencionadas, sin pretender prejuzgar la veracidad de las mismas o implicar de antemano una conclusión sobre los hechos, nos gustaría llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales relacionadas con este caso.

En tal sentido, quisiéramos hacer referencia a la obligación de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos según lo estipulado en el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ratificado por España el 27 de abril de 1977), de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (ratificada el 21 de octubre de 1987) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ratificada el 24 de septiembre de 2009).

Quisiéramos recordar que, según el artículo 4 de la observación general 31 del Comité de Derechos Humanos, las obligaciones contenidas en el PIDCP son vinculantes para todos los Estados en su conjunto y que todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), así como otras autoridades públicas o gubernamentales, cualquiera que sea su nivel -nacional, regional o local-, están en condiciones de comprometer la responsabilidad del Estado Parte. Asimismo, recordamos que la prohibición de las desapariciones forzadas y la correspondiente obligación de investigarlas y sancionar a los responsables han alcanzado el carácter de *jus cogens*. Además, recordamos que la desaparición forzada de personas constituye un delito permanente y, de haber prescripción, se ha de contar a partir del momento en que cesa el delito. Sin embargo, recordamos que la desaparición forzada fue practicada de forma sistemática durante la dictadura franquista y, por lo tanto, como crimen de lesa humanidad no es sujeto a plazos de prescripción de la acción

Respecto de la obligación de investigar las graves violaciones de derechos humanos, recordamos que según lo establecido por el Comité de Derechos Humanos en la observación general mencionada, los Estados tienen la obligación de investigar y sancionar las violaciones de los derechos humanos, tipificadas como crímenes en la legislación nacional o internacional, en particular el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y otras infracciones graves de los derechos humanos, entre ellas las ejecuciones sumarias o extrajudiciales, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la esclavitud, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y la violación u otras formas de violencia sexual. No investigar y enjuiciar esas infracciones constituye de por sí un incumplimiento de las normas de los tratados de derechos humanos. La impunidad con relación a esas violaciones puede constituir un elemento importante que contribuye a la repetición de las violaciones (párrafo 18).

El Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, de febrero de 2005 (Conjunto de principios actualizado), establece que la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, de adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que

las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad, y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones (principio 1).

Asimismo, establece que los Estados deben emprender investigaciones rápidas, minuciosas, independientes e imparciales de las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y adoptar las medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia penal, para que sean procesados, juzgados y condenados debidamente (principio 19).

Respecto de la aplicación de la Ley de Amnistía a las querellas criminales mencionadas, recordamos que el derecho internacional impone límites al uso de figuras como la amnistía, en cuanto propician la impunidad e impiden a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales de investigar y procesar a los responsables de violaciones de derechos humanos. Las amnistías son particularmente incompatibles con delitos que representan serias violaciones de derechos humanos, como la tortura, las ejecuciones sumarias, las desapariciones forzadas y el genocidio, entre otras.

Los órganos de tratados de las Naciones Unidas han aplicado este estándar. Así, en su observación general N°31, el Comité de Derechos Humanos dictaminó que deben eliminarse todos los impedimentos para establecer la responsabilidad jurídica de personas que han cometido graves violaciones a derechos humanos, y estableció que en los casos en que algún funcionario público o agente estatal haya cometido violaciones como la tortura, las privaciones de vida sumarias y arbitrarias y las desapariciones forzadas, los Estados de que se trate no podrán eximir a los autores de su responsabilidad jurídica personal a través de amnistías y anteriores inmunidades (párrafo 18). Del mismo modo, en la observación general N° 36, el Comité sostuvo que "las inmunidades y amnistías concedidas a los autores de homicidios intencionales y a sus superiores, y las medidas comparables que conducen a la impunidad de facto o de jure, son, por regla general, incompatibles con el deber de respetar y garantizar el derecho a la vida, y de proporcionar a las víctimas un recurso efectivo". (párrafo 27).

Por su parte, el Conjunto de principios actualizado reafirma que "Los Estados incorporarán garantías contra las desviaciones a que pueda dar lugar el uso de la prescripción, la amnistía, [...] la denegación de la extradición, [...] las leyes sobre "arrepentidos", que promuevan la impunidad o contribuyan a ella" (principio 22).

Respecto de la aplicación del principio de la prescripción a las querellas criminales mencionadas, quisiéramos recordar que la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad, de 26 de noviembre de 1968, establece la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido. Según este instrumento, los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otra índole que fueran necesarias para que la prescripción de la acción penal o de la pena, establecida por ley o de otro modo, no se aplique a esos crímenes, y en caso de que exista, sea abolida. La imprescriptibilidad de estos delitos, así como el requisito de asignarles penas apropiadas y proporcionales, emanan del objetivo de maximizar la afirmación de las normas relevantes, mediante

procedimientos justos y respetuosos de las normas de derechos humanos.

Asimismo, resaltamos que el Conjunto de principios actualizado establece que “[l]a prescripción no se aplicará a los delitos graves conforme el derecho internacional que sean por naturaleza imprescriptibles” (principio 23). De la misma manera, 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 (A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006 - Principios y directrices básicos) determinan que “no prescribirán las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos ni las violaciones graves del derecho internacional humanitario que constituyan crímenes en virtud del derecho internacional” (principio 6).

Por su parte, recordamos que en su informe sobre rendición de cuentas (A/HRC/48/60), el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no-repetición estipuló que “Los Estados deben abstenerse de recurrir a obstáculos legales, jurídicos y de facto a la rendición de cuentas, tales como inmunidades, amnistías totales o parciales, indultos, la aplicación de reglas de prescripción, irretroactividad de la ley penal, *ne bis in idem* y cosa juzgada, y los beneficios en la ejecución de la pena que no se ajusten a la determinación y cumplimiento de un quantum de la pena, ya que son contrarios al derecho internacional” (párrafo 97.b).

En relación con el aparente impacto negativo de la Ley de Secretos Oficiales en la realización de derecho a la verdad sobre las graves violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil, el franquismo y la transición democrática, quisiéramos referirnos al derecho inalienable a conocer la verdad sobre los hechos pasados relativos a la perpetración de crímenes atroces y sobre las circunstancias y razones que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes, según lo establecido por el Conjunto de principios actualizado. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones (principio 2).

El derecho a la verdad sobre las violaciones graves de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario es un derecho inalienable vinculado al deber de los Estados de proteger los derechos humanos, llevar a cabo investigaciones efectivas y garantizar recursos y reparaciones efectivas, tal y como se establece en el PIDCP. Este derecho ha sido consagrado en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Conjunto de principios actualizado y los Principios y directrices básicos.

El principio 3 del Conjunto de principios actualizado también establece el deber de recordar y de preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario, para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas. Por su parte, el principio 15 estipula que se deberá facilitar la consulta de los archivos en interés de las víctimas y de sus familiares para hacer valer sus derechos. En caso necesario, también se facilitará a las personas acusadas que lo soliciten para defenderse. Cuando la consulta persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de

autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas. No podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura.

De igual modo, el principio 16 establece que los tribunales y las comisiones extrajudiciales de investigación, así como los investigadores que trabajen bajo su responsabilidad, deberán poder consultar libremente los archivos. No se podrá denegar la consulta de los archivos por razones de seguridad nacional excepto que, en circunstancias excepcionales, la restricción haya sido prescrita por ley, que el Gobierno haya demostrado que la restricción es necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés de seguridad nacional legítimo y que la denegación sea objeto de examen judicial independiente. Entendemos que en el caso estudiado no existen circunstancias excepcionales ni se cumplen dos de las tres condiciones mencionadas.

Asimismo, queremos hacer referencia al derecho al acceso a la información, que forma parte esencial del derecho a la libertad de expresión en su dimensión de recibir información. En su observación general nº34, el Comité de Derechos Humanos dispone que el párrafo 2 del artículo 19 del PIDCP comprende el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos.

Respecto del derecho a la reparación integral que asiste a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos cometidas a manos del Estado, recordamos que el Conjunto de Principios actualizado (artículos 31-34) establece el deber de los Estados de reparar a las víctimas. Por su parte, los Principios y directrices básicos establecen el derecho de las víctimas a recibir una reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido, y a acceder a información pertinente sobre los mecanismos de reparación. La reparación debe ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Las víctimas deben recibir una reparación plena y efectiva, que incluya las siguientes formas: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición (principios 10, 11, 15 y 18).

Respecto del impacto negativo que normativa tal como la Ley de Condecoraciones Policiales puede tener sobre las garantías de no-repetición, quisiéramos recordar la obligación del Estado de adoptar medidas para evitar la repetición de graves violaciones de derechos humanos. Los principios y directrices básicos estipulan que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para que las víctimas no vuelvan a ser objeto de violaciones de sus derechos. En particular, deben emprender reformas institucionales y legales y otras medidas necesarias para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover y mantener una cultura de respeto de los derechos humanos, y restaurar o establecer la confianza pública en las instituciones gubernamentales. Las garantías de no repetición también deben incluir la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales (principios 18 y 23). Negligencia en la materia, por acción u omisión, puede llevar al Estado a incurrir en incumplimiento del derecho internacional.

Respecto de la ausencia de tipificación autónoma del crimen de desaparición forzada de personas, quisiéramos mencionar que la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, ratificada por España en 2009, establece que se entenderá por desaparición forzada “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley” (art. 2). Por su parte, la Convención estipula la obligación de los Estados Parte de tomar las medidas necesarias para que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal (art. 4), así como para considerar penalmente responsable por lo menos a toda persona que cometa, ordene, o induzca a la comisión de una desaparición forzada, intente cometerla, sea cómplice o participe en la misma; así como al superior responsable (art. 6). Asimismo, el artículo 24.2 consagra el derecho de las víctimas a “[...] conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida [...]”

En tal sentido recordamos que, en sus observaciones finales sobre España de noviembre de 2021, el Comité contra las Desapariciones Forzadas lamenta que en el Código Penal no se califique expresamente a la conducta tipificada descrita como desaparición forzada, y recomienda al Estado incorporar el término “desaparición forzada” a la descripción de la conducta tipificada; así como especificar las penas aplicables, garantizando que sean proporcionales a su extrema gravedad.³

En su misión a España (A/HRC/27/49/Add.1, 2014), el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, ya constató la falta de suficientes vínculos y comunicación y falta de consulta entre estos grupos de víctimas y las autoridades estatales (para. 18), así como la diferencia en el apoyo que se brinda a las víctimas en las distintas comunidades autónomas (para. 25). En esta ocasión, el Grupo de Trabajo recomendó al Gobierno de su Excelencia asumir sus obligaciones internacionales, ejercerlas mediante un claro liderazgo y comprometerse de manera más activa y urgente en la determinación de la suerte o el paradero de personas desaparecidas durante la guerra civil y la dictadura.

Asimismo, subrayamos que las familias de personas desaparecidas tienen el derecho a la verdad, lo que significa el derecho a conocer la marcha y los resultados de una investigación, la suerte o el paradero de las personas desaparecidas y las circunstancias de las desapariciones, así como la identidad del autor o los autores. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, en su Comentario General sobre el Derecho a la Verdad, reitera que el derecho a la verdad es un derecho individual y colectivo: toda víctima tiene derecho a saber la verdad sobre las violaciones que le han afectado, pero también se debe dar a conocer la verdad a la sociedad para impedir que tales violaciones se reproduzcan.

De la misma manera, en su informe acerca de las normas y políticas públicas para la investigación eficaz de las desapariciones forzadas, el Grupo de Trabajo establece que “tanto la Declaración (art. 13, párr. 6) como la Convención Internacional

³ CED, Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por España con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención, 4 de noviembre de 2021, párrs. 5 y 6.

para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (art. 24, párr. 6) afirman que las investigaciones relacionadas con las desapariciones forzadas deben continuar hasta que se haya esclarecido la suerte de la persona desaparecida. El Grupo de Trabajo ha interpretado que, por regla general, la investigación también debe incluir el esclarecimiento del paradero de la víctima, y que estos principios se basan en el carácter continuado del delito de desaparición forzada”.

El Grupo de Trabajo ha afirmado que la desaparición termina “cuando se ha determinado la suerte de la persona”. Es decir, el delito cesa “desde que la persona aparece con vida, se encuentran sus restos o se restituye su identidad”. En el precitado comentario general sobre la desaparición forzada de personas como delito continuado, el Grupo de Trabajo ha especificado que una desaparición se prolonga “hasta que el Estado reconozca la detención o proporcione información sobre la suerte o el paradero de la persona desaparecido”. Asimismo, el Grupo de Trabajo ha indicado que se debe considerar “la desaparición forzada como un delito o una violación de derechos humanos de carácter continuo mientras no hayan cesado todos los elementos del delito o de la violación”.