



## **INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE LAS VULNERACIONES DE DERECHOS HUMANOS ACAECIDAS EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA (29 DE DICIEMBRE DE 1978) Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 1983**

### **I. INTRODUCCIÓN**

La Exposición de motivos de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática señala que la muerte del dictador en 1975 y la llegada de la democracia marcaron un punto de inflexión respecto a la política de memoria establecida durante el régimen franquista. La actual Constitución se basó en un amplio acuerdo social y político orientado a superar las profundas heridas provocadas por la Guerra de España y los cuarenta años de dictadura. Ese consenso fue el motor de nuestra Transición política y ha sido el pilar sobre el que se ha asentado la etapa de mayor prosperidad y desarrollo que ha vivido España.

La Transición recogió el legado democrático y de dignidad que generaciones de españoles y españolas habían construido a lo largo del tiempo, a través de la defensa de la democracia, la lucha antifascista en Europa y la recuperación de las libertades tanto individuales como colectivas. Desde entonces, se han promovido numerosas iniciativas políticas, jurídicas, sociales y culturales orientadas a reparar esas fracturas, evitar nuevas divisiones entre la ciudadanía y fortalecer la cohesión y la solidaridad intergeneracional en torno a los valores fundamentales de nuestro sistema jurídico, los principios constitucionales y los derechos y libertades esenciales.

Con la llegada de la democracia, España se adhirió a los principales tratados internacionales de Derechos Humanos y reconoció los mecanismos de sus órganos supervisores, convirtiéndose con el tiempo en un país de referencia internacional por el nivel de desarrollo, garantía y respeto de las libertades públicas, así como por la solidez de su sistema de derechos civiles.

En el ámbito de la memoria, desde los primeros años de la Transición, tanto los poderes públicos como la sociedad civil impulsaron numerosas medidas simbólicas y de reparación económica, de reconocimiento a las víctimas del franquismo y de condena del régimen dictatorial. Estas iniciativas buscaban corregir los daños derivados del golpe de Estado, la guerra y la prolongada represión, aunque en sus inicios carecieron de un marco integral de políticas públicas de memoria como el que se consolidaría más adelante.

Estas acciones cobraron un nuevo impulso a finales del siglo XX, cuando la llamada «generación de los nietos» comenzó a preguntar por el destino de sus antepasados, exigiendo el reconocimiento y la dignidad de las víctimas republicanas. Así, con la llegada del siglo XXI, se inauguró una nueva etapa en las políticas de memoria, que conectó de forma más clara —aunque progresiva— la memoria democrática de España con la memoria europea y con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.



La Ley de Memoria Democrática en su artículo 1.2 cuando regula el espacio temporal de la misma sitúa como objeto y finalidad el reconocimiento de quienes padecieron persecución o violencia, por razones políticas, ideológicas, de pensamiento u opinión, de conciencia o creencia religiosa, de orientación e identidad sexual, durante el período comprendido entre el golpe de Estado de 18 de julio de 1936, la Guerra de España y la Dictadura franquista hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, así como promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva, adoptar medidas complementarias destinadas a suprimir elementos de división entre la ciudadanía y promover lazos de unión en torno a los valores, principios y derechos constitucionales.

Sin embargo, como se ha dado en otros procesos transicionales de muy diversos países, aún después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la indudable importancia que supuso para el nuevo ordenamiento jurídico democrático, pudieran persistir elementos que ocasionaran supuestos de vulneración de derechos humanos a personas por su lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos. Por ello la disposición adicional decimosexta contempla la designación de una comisión técnica que elabore un estudio sobre dichos supuestos entre la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y el 31 de diciembre de 1983, que señale posibles vías de reconocimiento a las mismas. Su contenido literal es el siguiente:

***“Disposición adicional decimosexta.***

*El Gobierno, en el plazo de un año, designará una comisión técnica que elabore un estudio sobre los supuestos de vulneración de derechos humanos a personas por su lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos, entre la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y el 31 de diciembre de 1983, que señale posibles vías de reconocimiento y reparación a las mismas.”*

## **II. COMISIÓN TÉCNICA**

### **1. Constitución de la Comisión**

En cumplimiento de lo previsto en la disposición adicional decimosexta de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de fecha 23 de abril de 2024, acordó la creación de una Comisión Técnica con el mandato de elaborar un estudio sobre las vulneraciones de derechos humanos acaecidas en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de la Constitución Española (29 de diciembre de 1978) y el 31 de diciembre de 1983, sufridas por personas en el marco de su lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos, así como de señalar posibles vías de reconocimiento y reparación.

La constitución formal de la Comisión tuvo lugar el día 4 de julio de 2024.



## 2. Composición

La Comisión Técnica fue presidida por D. Fernando Martínez López, Secretario de Estado de Memoria Democrática, vicepresidencia asumida por la Directora General de Atención a las Víctimas D<sup>a</sup> Zoraida Hijosa Valdizán, el secretariado fue asumido por D<sup>a</sup> Almudena Cruz Yábar (Subdirectora General de Divulgación de la Memoria), y quedó integrada por los siguientes miembros, todos ellos designados en razón de su reconocida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos, las ciencias sociales, la historia contemporánea o el derecho penal:

- **D. Nicolás Sartorius y Álvarez de las Asturias Bohorques**, presidente del Consejo Asesor de la Fundación Alternativas.
- **D. Federico Mayor Zaragoza** (fallecido el 19 de diciembre de 2024), presidente de la Fundación por la Paz, presidente honorífico de la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte y exdirector general de la UNESCO.
- **D. José Álvarez Junco**, catedrático emérito de Historia del Pensamiento y los Movimientos Políticos y Sociales, Universidad Complutense de Madrid. (Tras la sesión constitutiva dejó de asistir por motivos personales)
- **D<sup>a</sup>. Araceli Manjón-Cabeza Olmeda**, catedrática de Derecho Penal, Universidad Complutense de Madrid.
- **D<sup>a</sup>. Carme Molinero Ruiz**, catedrática de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Barcelona, presidenta de la Asociación de Historia Contemporánea.
- **D. Antonio Rivera Blanco**, catedrático de Historia Contemporánea, Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), director del Instituto de Historia Social Valentín de Foronda.
- **D<sup>a</sup>. Encarnación Lemus López**, catedrática de Historia Contemporánea, Universidad de Huelva.
- **D. José Antonio Martínez Soler**, doctor en Ciencias de la Información, escritor y periodista.
- **D<sup>a</sup>. Sophie Baby**, profesora de Historia Contemporánea, Universidad de la Borgoña (Francia).
- **D. Jon-Mirena Landa Gorostiza**, catedrático de Derecho Penal y director de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos, Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).
- **D<sup>a</sup>. Paz-Mercedes de la Cuesta Aguado**, catedrática de Derecho Penal, Universidad de Cantabria.



- **D<sup>a</sup>. Francisca Sauquillo Pérez del Arco**, abogada, presidenta de la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.

La Comisión lamenta el fallecimiento de D. Federico Mayor Zaragoza el 19 de diciembre de 2024.

### **3. Objeto.**

A los efectos que aquí interesan, el referido Acuerdo del Consejo de Ministros del día 23 de abril de 2024 establecía lo siguiente:

*“Cuarto. Comisión técnica para el estudio de los supuestos de vulneración de derechos humanos a personas por su lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos.*

*(...) Constituye el objeto de la Comisión elaborar un estudio sobre los supuestos de vulneración de derechos humanos a personas por su lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos, entre la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y el 31 de diciembre de 1983, que señale posibles vías de reconocimiento y reparación a las mismas. A estos efectos en el estudio deberá quedar acreditado que:*

- a) Las vulneraciones de los derechos humanos se han producido en un contexto de violencia por motivación política, con independencia de que en la misma hayan intervenido empleados públicos o particulares, y que estos hayan actuado en grupo o de forma aislada e incontrolada.*
- b) Se haya producido un perjuicio a la vida o a la integridad física, psíquica, moral o sexual de las personas, como consecuencia de la vulneración de los derechos humanos.*

*Entre las eventuales víctimas de tales vulneraciones en ningún caso se incluirán las personas vinculadas a una organización o grupo terrorista, o que realizaron actos con la finalidad de subvertir el orden constitucional, suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o de las estructuras económicas o sociales del Estado, alterar gravemente la paz pública o provocar un estado de terror en la población o en una parte de ella. También quedan expresamente excluidas las personas que resultaran fallecidas o heridas por la manipulación de armas o explosivos con el fin de realizar alguna actividad violenta, incluido el caso de que con dicha manipulación lo que se pretendiera fuera repeler o evitar actuaciones legítimas de las fuerzas y cuerpos de seguridad.”*

### **4. Funcionamiento**

La Comisión ha desarrollado sus trabajos conforme a los principios de actuación colegiada y a las previsiones organizativas contenidas en el artículo 22.4 de la Ley



40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, mediante la convocatoria de sesiones tanto presenciales como por medios electrónicos.

En la primera reunión del Pleno se acordó la creación de una Ponencia que elaborara un informe preliminar que fuera elevado al Pleno para su deliberación. Dicha Ponencia quedó constituida por D<sup>a</sup>. Sophie Baby, D. Jon-Mirena Landa Gorostiza, D<sup>a</sup>. Paz-Mercedes de la Cuesta Aguado, D<sup>a</sup>. Francisca Sauquillo Pérez del Arco, D<sup>a</sup>. Araceli Manjón-Cabeza Olmeda y D. Antonio Rivera Blanco. El secretariado fue asumido por D<sup>a</sup>. Almudena Cruz Yábar.

*El calendario de reuniones celebradas hasta la finalización del mandato ha sido el siguiente:*

*04/07/2024: Primera reunión del Pleno de la Comisión.*

*16/07/2024: Primera reunión de la Ponencia.*

*23/04/2025: Segunda reunión de la Ponencia.*

*25/04/2025: Segunda reunión del Pleno.*

*18/06/2025: Tercera reunión de la Ponencia.*

*25/06/2025: Cuarta reunión de la Ponencia.*

*01/07/2025: Tercera reunión del Pleno.*

El trabajo de la Comisión ha sido coordinado por su presidencia, que ha establecido la metodología de análisis y garantizado la operatividad de los trabajos de forma regular, ordenada y conforme a los plazos establecidos.

### **III. EL CONTEXTO DE VIOLENCIA POLÍTICA EN EL PERIODO DE TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA**

El periodo histórico de transición de la dictadura franquista a la democracia, que puede situarse en algunos estudios aproximadamente entre 1976 y 1982, estuvo marcado por la presencia de la violencia política de diferentes agentes. Los procesos transicionales entre regímenes contradictorios suelen abrir oportunidades que aprovechan los actores para presionar y así obtener logros políticos, a veces mediante el uso de la violencia. Por su parte, los Estados se muestran débiles o desconcertados en su capacidad anterior para ejercer su monopolio de la violencia legítima, y para contener y controlar los movimientos extremistas. A su alrededor se desarrollan “violencias vigilantes” ilegales con la intención de ayudar o proteger al Estado de esa incapacidad que manifiesta en ese momento.

Se puede y se debe hablar de un contexto específico de violencia durante el tiempo de transición de la dictadura a la democracia en España. Un contexto justificado por la generación de expectativas de cambio que supone todo tiempo transicional y que activa a los grupos más extremistas en uno y otro campo, incluidos los partidarios de apoyarse



en la violencia para acercar el logro de sus objetivos políticos. La continuidad en el tiempo del terrorismo –particularmente el de ETA, central en términos cualitativos y cuantitativos- connotó extraordinariamente de violencia ese periodo, haciendo de la nuestra una transición no exenta de violencia.

También se explica este hecho por la debilidad y erosión de legitimidad que tiene en esos procesos la autoridad del Estado, que no solo se muestra en su relación con los ciudadanos, sino también, como es el caso, en su cuestionada capacidad para controlar sin fisuras sus propias fuerzas y para evitar la actuación de éstas al margen de sus órdenes directas y de la línea de mando. Así, esa autoridad se ve doblemente atacada: por los contestatarios, que le disputan el monopolio de la violencia, y por sus pretendidos defensores, que acuden a procedimientos ilegales contraproducentes, tratando de amarrar la continuidad de la fórmula autoritaria y de impedir el cambio.

Por último, tenemos una violencia que se explicaría en su continuidad por el propio carácter de transición negociada que tomó ese cambio de régimen en España. Consecuencia de ese hecho fue la no depuración de los cuerpos del Estado más implicados en la violencia, lo que permitió que se mantuvieran en el tiempo prácticas de graves violaciones de derechos humanos por completo ajenas a lo que caracterizaría la actuación de una policía en democracia. Por eso, ese “tiempo gris” lo dejó de ser conforme se establecieron y se hicieron cumplir normas precisas para que terminara el anterior patrón indiscriminado y no controlado del uso de la fuerza por parte del Estado.

En el caso concreto de la transición a la democracia en España después de la dictadura franquista operaron mediante la violencia ilegal al menos diversos agentes. De una parte, el terrorismo asentado en el tiempo del tardofranquismo lejos de abandonar su dinámica violenta, la intensificó extraordinariamente para evitar que se estableciera en el país un modelo de democracia representativa y parlamentaria que dificultara sus expectativas políticas. La principal manifestación de violencia terrorista vino a cargo de la organización de objetivos etnonacionalistas ETA, en sus diferentes facciones en este tiempo. ETA asesinó por vez primera en 1968 e intensificó su actuación violenta en los años finales del franquismo y, singularmente, en los de la transición a la democracia y al autogobierno vasco, en los llamados “años de plomo” entre 1978 y 1980. Después continuaría con su práctica terrorista hasta 2011, cuando procedió a un alto el fuego definitivo y después, en 2018, a su autodisolución.

También se desarrollaron desde el tardofranquismo otros grupos violentos practicantes del terrorismo y que se mantuvieron activos durante la transición. De los primeros hubo básicamente de dos tipos: los otros grupos etnonacionalistas en Cataluña, Galicia y Canarias, principalmente, y los grupos de objetivos revolucionarios izquierdistas, como el FRAP, que ya actuaba previamente, y, sobre todo, el GRAPO, que lo hizo en el tiempo transicional con intervenciones tan letales como críticas.

La violencia reactiva –particularmente contra ETA- se tradujo en la actuación de grupos de extrema derecha habitualmente relacionados con elementos de los Cuerpos de



Seguridad del Estado y que contaron como patrón generalizado con su aquiescencia y garantía de impunidad. Trataban de respaldar mediante la violencia la continuidad de las estructuras anteriores del Estado franquista, y, aunque no presentaron una estructura muy sólida y de continuidad, resultaron igualmente mortíferos en su actuación.

Finalmente, en ese contexto, algunos agentes de las Fuerzas de Seguridad del Estado intervinieron de diversas formas y relación con éste (desde el Estado, desde ámbitos del Estado o en los alrededores del Estado) llevando a cabo graves violaciones de derechos humanos. Aproximadamente una cuarta parte de las víctimas mortales de este periodo se produjeron por la actuación represiva del Estado al excederse esos empleados públicos en el uso de la violencia de que disponían como tales.

La transición de la dictadura a la democracia se produjo en España mediante un procedimiento negociado entre partes del anterior régimen y partes de la oposición a este, consecuencia de la movilización y presión social que en aquellos años llevaron a cabo muchos ciudadanos y movimientos sociales y políticos. La fórmula legal de ese cambio supuso la ruptura con la dictadura franquista, pero no conllevó la conveniente adecuación de los cuerpos policiales o de otros como la judicatura a la nueva situación política democrática. La consecuencia de ello fue doble: de una parte, no se juzgaron ni investigaron muchas actuaciones donde el exceso de celo represivo y la violación de los derechos humanos terminó en muertes; a la vez, la impresión de impunidad por sus actuaciones se mantuvo entre esos cuerpos hasta casi el final del periodo transicional, con singular implicación de algunos de ellos en la lucha contra el terrorismo. A esos efectos, la “razón de Estado” se impuso en algunas ocasiones al Estado de derecho y ese argumento, a la vez que retrasó la legitimación social del Estado democrático, proporcionó una excusa a los terroristas para considerar que el cambio político que se producía no era tan profundo como se proclamaba. En ocasiones y lugares se entró en un círculo vicioso que potenciaba las respuestas desproporcionadas por parte de policías, tanto de servicio como francos del mismo, que se acababan traduciendo en la pérdida de vidas por parte de civiles, en su inmensa mayoría ajenos por completo al terrorismo, en un marco de total impunidad. De ese modo, cada nueva víctima de un exceso policial se convertía en un elemento más en el proceso de pérdida de legitimidad por parte de los cuerpos policiales, que, a la vez, trataba de ser aprovechado por los grupos terroristas para justificar su actuación.

Los gobiernos de entonces se vieron inmersos en una tensión entre la necesidad de mantener el orden público, ahora alterado, y la de defender los derechos humanos y las libertades democráticas. Los gobiernos de la transición no actuaron en ocasiones de forma eficaz, si bien a partir de 1979 se empezaron a adoptar algunos cambios, pero que no significaron decisiones firmes y efectivas ante hechos delictivos de miembros de las fuerzas policiales. Por otra parte, el terrorismo favorecía el inmovilismo de la estructura policial, ya que ayudaba a obviar cualquier iniciativa reformista en este ámbito por el miedo gubernamental a que una respuesta corporativa airada dejase indefenso al Estado.



La aprobación del texto constitucional y su aplicación no bastó por sí sola para acabar de inmediato con prácticas procedentes del tiempo de la dictadura, de manera que la transición se ubicó en un “espacio gris” donde continuaron produciéndose intervenciones ilegales contrarias a los principios democráticos.

El patrón que se había establecido durante la dictadura de uso indiscriminado de la fuerza y de violación grave y sistemática de los estándares internacionales de derechos humanos fue responsable de diversas muertes y graves afecciones de la integridad física y moral de las personas con motivo de represión de concentraciones por reivindicación laboral, social o política. También lo fue en casos de represión de delitos comunes, cuando no se guardaron las garantías procesales y de respeto de los derechos de los ciudadanos, por mucho que pudiera sospecharse que éstos hubieran infringido la ley. La instalación defectuosa, mal señalizada o mal respondida de controles de carreteras fue también motivo de victimización no aclarada suficientemente. La violencia en algunos recintos policiales o carcelarios, mediante malos tratos y torturas a los detenidos o presos, fue una expresión deleznable de la violencia de estos años. Finalmente, el conocido como “gatillo fácil” estuvo presente en manifestaciones hartas y diversas que van de las respuestas a situaciones críticas en una actuación policial al uso de las armas reglamentarias en la vida privada de los agentes sin ninguna justificación para ello (vg. desórdenes en establecimientos públicos provocados por estos).

Este tipo de violencia respondía también al contexto del tiempo transicional: del justificado por esa sensación de impunidad de los servidores públicos ya señalada al derivado del temor que entre estos suscitó el terrorismo durante años (particularmente el relacionado con el País Vasco y Navarra, el conocido como “síndrome del Norte”). Además, aquellos cuerpos policiales procedentes de la dictadura estaban mal instruidos, mal equipados y peor mandados. Recibían una formación limitada que les capacitaba para reprimir, pero que les inhabilitaba para llevar a cabo un desempeño profesional adecuado en el marco de un régimen democrático. Ello dio lugar a una sucesión de excesos y graves violaciones de derechos humanos tanto en su actuación en la calle como en el trato a los detenidos en las dependencias policiales y en la propia dinámica de la institución.

El estudio encomendado a esta Comisión Técnica trata de conocer todos esos supuestos de vulneración de los derechos humanos para reconocer y reparar el daño sufrido por las víctimas, a las que se concede una ejemplaridad en su actuación. Además de éstas, otras muchas personas que no entran en esta consideración ejemplar también sufrieron una violencia por parte de algunos agentes del Estado por completo ilegal. Reconocer al cabo de los años esta evidencia no hace sino fortalecer a éste mediante la asunción de sus propios errores pasados, asumiendo su responsabilidad y la deuda que tiene con todas sus víctimas por una actuación irrespetuosa con los cánones y pautas que estaba obligado a cumplir.

En términos generales, y hasta donde ha resultado posible, las actuaciones llevadas a cabo por grupos terroristas de tipo etnonacionalista, revolucionario o de extrema



derecha se han resuelto con investigaciones policiales y sentencias judiciales. No ha sido este el caso más común en lo que hace a la violencia ilegal practicada por algunos agentes del Estado y en alguna parte con la del terrorismo de grupos de extrema derecha o grupos y elementos incontrolados que contaron con su aquiescencia, donde se multiplican las situaciones no investigadas ni juzgadas, mal desarrolladas en ambos ámbitos o incluso con sentencias lenitivas no proporcionales a la gravedad de los hechos y/o no aplicadas con un mínimo de rigor. La consecuencia es un legado de violaciones graves de los derechos humanos en los que las víctimas fueron privadas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, puesto que no han recibido reconocimiento alguno y no se han visto en general acogidas por la aplicación de la Ley de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo. Incluso cuando se ha producido algún tipo de reparación, se ha considerado que no debía ser en los mismos términos que la satisfecha para casos de victimización terrorista habitual, generándose tratamientos asimétricos con violación evidente del principio de no discriminación en los derechos que debían haber sido garantizados. Del mismo modo, estas víctimas han mostrado reiteradamente su queja al apreciar que la Administración no llevaba a cabo con ellas una muestra de reconocimiento moral adecuada al dolor sufrido.

Esto que se señala cobra además importancia porque desde 1975 a 1981, parte del periodo que estudia esta Comisión, se desarrolló un ciclo de violencia del terrorismo de extrema derecha en la España de la transición. La frontera de la aprobación constitucional a finales de 1978 (hito temporal establecido en la Ley de Memoria Democrática) ha dejado a las víctimas posteriores a esta fecha en una mayor indefensión y falta de reconocimiento, lo que se trata de corregir en el momento presente con este informe y con las recomendaciones de actuación subsiguientes en beneficio de cuantos sufrieron de ese tipo de violencia hasta el último día de 1983.

En definitiva, las víctimas por la acción de grupos de extrema derecha y, particularmente, las producidas por actuaciones de algunos servidores públicos conforman el núcleo de las conocidas como “otras violencias” u “otras víctimas”, caracterizadas por tener como agentes a algunos empleados públicos en el ejercicio de sus cargos o a elementos terroristas o incontrolados que contaban con su aquiescencia e impunidad, así como por haber sido desigualmente atendidas a los efectos de verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y procesos de memorialización, si se las compara con las de las otras organizaciones terroristas.

Este es el motivo que justifica la actuación de esta comisión técnica derivada de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Memoria Democrática. La “verdad judicial” y, en tantos casos, su total ausencia, que ha acompañado a cada uno de los casos de violencia de carácter político producidos en esos años puede empezar a ser complementada ahora con otras actuaciones por parte de la Administración para hacer aflorar aquellas realidades, reparar desigualdades de trato y, en tal medida, comenzar a paliar esas graves injusticias que llevan demasiado tiempo esperando ser atendidas. En ese marco, el análisis historiográfico, la verdad histórica, el derecho internacional de los



derechos humanos y la propia Justicia transicional aportan elementos para la necesaria comprensión de cómo durante ese contexto transicional se produjo un tipo de violencias que se explican por las propias condiciones y características de éste, y sin la cual no puede entenderse adecuadamente lo que esas violencias supusieron.

#### **IV. DELIMITACIÓN Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CASOS.**

Derivado del mandato de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Memoria Democrática, y al Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 2024, la Comisión Técnica ha circunscrito su objeto de estudio a los supuestos de vulneración de derechos humanos cometidos entre el 29 de diciembre de 1978 y el 31 de diciembre de 1983. Este marco temporal se justifica por cuanto la primera fecha corresponde a la entrada en vigor de la Constitución Española —según lo dispuesto en su Disposición Final—, y la segunda marca el límite establecido expresamente por el legislador en la disposición legal citada.

En este contexto, la Comisión ha optado, atendiendo a la limitación temporal impuesta por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por restringir el estudio exclusivamente a los casos que hayan tenido como resultado la muerte de la víctima. Esta delimitación responde a varios factores concurrentes: la mayor disponibilidad y accesibilidad de documentación fiable, la mayor gravedad objetiva del resultado, y la escasez de fuentes que permitan reconstruir con la suficiente certeza otro tipo de vulneraciones (como lesiones físicas, torturas, daños morales o psíquicos). No obstante, la Comisión deja constancia expresa de que esta decisión no supone ignorar la existencia ni la relevancia de dichas otras vulneraciones, que merecerían, en su caso, ser objeto de atención futura mediante los mecanismos legales oportunos.

En cuanto al criterio de relevancia temporal de los hechos, se ha establecido que lo determinante no es el momento en que se produzca el resultado (la muerte), sino la fecha de la conducta lesiva. Así, quedan comprendidos en el objeto del estudio los supuestos cuya acción u omisión violatoria se haya ejecutado dentro del período establecido, aunque sus consecuencias se hayan manifestado con posterioridad.

En el plano subjetivo se consideran comprendidas en el objeto del informe aquellas muertes cuya causa directa sea una actuación ilegal —por acción u omisión— de agentes del Estado en el ejercicio de sus funciones, o de particulares que hayan actuado con la aquiescencia, tolerancia o colaboración funcional de dichos agentes, en un contexto de resistencia a la consolidación del orden constitucional democrático. Se incluyen también los supuestos en que la acción violenta proceda de elementos de extrema derecha o de estructuras informales insertas en el aparato estatal o con respaldo encubierto del mismo.

Quedan expresamente excluidas del presente estudio las muertes de personas que, en el momento del hecho, estuvieran integradas en organizaciones terroristas, participaran en actividades orientadas a subvertir el orden constitucional mediante el uso de la



violencia, o fallecieran como consecuencia de la manipulación de explosivos o armas con fines ilícitos, aun cuando tales actos pretendieran obstaculizar intervenciones legítimas de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 2024 se excluyen expresamente del reconocimiento proyectado las víctimas vinculadas a grupos terroristas o que actuaban con finalidades de subvertir el orden constitucional, suprimir o desestabilizar gravemente el funcionamiento de las instituciones políticas o las estructuras económicas y sociales, alterar gravemente la paz pública o provocar terror. Esto quiere decir que los miembros de ETA que murieron a manos del Batallón Vasco Español o del GAL o de actuaciones policiales descontroladas no están abarcados en este análisis. Esta exclusión puede coincidir en parte con la anterior -terrorista que muere al manipular un explosivo-, pero tiene su ámbito propio en casos de delincuencia común

Esta delimitación no impide reconocer, en sede jurídica e institucional más amplia, la existencia de otras formas de victimización no analizadas en el presente informe. El criterio de concentración en las muertes constituye una decisión técnica y operativa, y no una valoración jerárquica del sufrimiento o la dignidad de las víctimas. Queda así abierto el camino para que futuros instrumentos normativos o comisiones específicas aborden, de forma rigurosa y sistemática, los restantes supuestos de graves violaciones de derechos humanos cometidas en el mismo período constitucional de transición.

En cumplimiento del mandato legal establecido en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Memoria Democrática, y conforme al Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 2024, esta Comisión ha interpretado el ámbito material de actuación a partir de dos conceptos fundamentales que deben entenderse en conexión: la “lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos” y el “contexto de violencia por motivación política”. Ambos criterios han guiado la identificación de los supuestos de victimización con resultado de muerte objeto de este informe.

### ***1. Vulneración de los derechos humanos por la lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos***

La noción de “lucha por la democracia” no puede ser interpretada en sentido restrictivo o literal. Debe entenderse, en cambio, como un concepto jurídico amplio que abarca tanto acciones individuales como colectivas dirigidas al fortalecimiento del sistema democrático, a la reivindicación de derechos fundamentales o a la oposición legítima a formas de poder autoritario o a prácticas institucionales vulneradoras de derechos.

Esta interpretación extensa encuentra sustento en el propio espíritu de la Ley de Memoria Democrática y en los principios desarrollados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente en lo relativo al reconocimiento de las víctimas de abusos estatales en contextos de transición. Así, deben considerarse comprendidas en este concepto tanto las formas de **activismo político** clásico (militancia partidaria en



favor del régimen constitucional) como las expresiones de compromiso cívico más amplias, incluyendo:

- 1) La movilización sindical, en defensa de los derechos laborales y de la libertad de asociación.
- 2) Las protestas estudiantiles, tanto universitarias como no universitarias, que reclamaban derechos políticos o sociales.
- 3) La participación en movimientos vecinales o comunitarios, muchas veces vinculados a la denuncia de condiciones de vida indignas o a la exigencia de servicios básicos.
- 4) La defensa de los derechos de los presos comunes y de las garantías procesales básicas.
- 5) El ejercicio pacífico y legítimo de derechos constitucionalmente reconocidos, como los de manifestación, expresión y reunión, reprimido mediante el uso desproporcionado de la fuerza por parte de agentes del Estado.

Esta extensa noción de lucha democrática permite incluir como víctimas a aquellas personas cuya muerte fue consecuencia directa de su implicación en actividades orientadas a afianzar los valores del nuevo orden constitucional. Quedan, sin embargo, excluidos de esta consideración aquellos casos en los que la vulneración de derechos haya obedecido exclusivamente a móviles ajenos a la acción pública o política, tales como venganzas personales, disputas privadas, interés económico o cualquier otra motivación desvinculada del contexto político-democrático. En estos supuestos, por no concurrir el nexo material con la consolidación de la democracia, no procede su inclusión en el objeto de este informe.

## ***2. Vulneraciones de derechos humanos como consecuencia del contexto de violencia política y patrones de conducta antidemocráticos.***

Sin embargo, junto a los supuestos descritos en el apartado anterior, es preciso no olvidar, como esenciales para la consolidación de la democracia, el ejercicio cotidiano y continuado de los derechos reconocidos. Del tenor literal de disposición adicional decimosexta y del Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de abril de 2024 podrían surgir dudas acerca de si estos últimos supuestos pueden o no ser objeto de esta comisión. Esta Comisión entiende, que, en línea con las directrices internacionales sobre el reconocimiento de las víctimas de vulneraciones de derechos humanos, los Estados no deben olvidar a quienes padecieron patrones de conducta contrarios a los principios democráticos y de respeto de los estándares internacionales. Por ello, sin perjuicio del reconocimiento expreso y el agradecimiento que merecen quienes pueden ser considerados actores de la lucha más activa por la democracia, por el compromiso de las personas implicadas y los riesgos y lesiones a los derechos fundamentales que sufrieron, o a quienes, enfrentaron y resistieron en contextos de abuso de poder, por compromiso con la democracia y los principios internacionales, invitamos a no olvidar a



quienes, ejerciendo sus derechos y libertades, padecieron vulneraciones de derechos humanos, pues, en opinión de esta Comisión, todas las personas que padecieron procesos de victimización en estos contextos fueron necesarias para la consolidación de la democracia.

Esta posición deriva del propio concepto de vulneración de derechos humanos, que va indisolublemente unido al de víctima de tales vulneraciones y es, precisamente, este concepto de víctima el que ha de orientar la interpretación del ámbito material de actuación de esta Comisión.

A tales efectos, cabe recordar la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para víctimas de delitos y abusos de poder*, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1985 (Resolución AG 40/34), según la cual se entenderá por “víctimas” a las personas que “individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimientos emocionales, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder”. Ahora bien, es necesario detenerse en este concepto de abuso de poder, que, en el contexto histórico y a partir de una interpretación sistemática de la Ley de Memoria Democrática, ha de circunscribirse a aquellos supuestos en los que tal abuso de poder es consecuencia o fruto del mantenimiento de procedimientos o formas de actuación antidemocráticos que perviven en las instituciones del Estado y que se resisten a la nueva legalidad o, incluso, actúan contra ella, o en personas o grupos de personas que se resisten activa y violentamente a adaptarse a la nueva legalidad constitucional o que quieren acabar con ella mediante la violencia.

Es necesario, además, hacer referencia a que esta comisión no siempre ha podido reconstruir en su totalidad los hechos en algunos de los posibles supuestos analizados. Ahora bien, habida cuenta de que no se trata de una comisión con fines punitivos, sino, todo lo contrario, con fines de reconocimiento y reparación de las víctimas, la interpretación adoptada tendrá una orientación *pro víctima*, lo que implica que, cuando haya indicios serios de que el proceso de victimización se produjo como consecuencia de una vulneración de derechos humanos en un contexto de abuso de poder fruto de un defectuoso y antidemocrático funcionamiento de instituciones del Estado o de ataques violentos por parte de quienes quieren reinstaurar la dictadura, se reconocerá la condición de víctima.

La Comisión ha encontrado supuestos en los que se han producido procesos de victimización respecto de los que hay indicios relevantes de que se enmarcan en contextos de abuso de poder relacionados con mantenimiento de procedimientos o actuaciones (*patrones de conducta*) contrarios al respeto de los derechos humanos impuesto constitucionalmente. Un indicio muy relevante de que el proceso de victimización se produjo en este contexto será la actuación de las fuerzas policiales o personas en colusión con ellas con determinados patrones de conducta, pero también



es indicio relevante el que, después de la violación de derechos humanos, no hubiera una investigación, garantizándose, de facto, la impunidad (violación en su dimensión procesal como garantía de impunidad).

En todo caso, en cuanto al contexto de la vulneración, se está al mandato recibido según el cual debe producirse en un contexto de violencia por motivación política, descartándose los contextos de violencia no motivada políticamente. Así pues, el proceso de victimización ha de estar ligado al contexto y no sólo a la motivación específica de los perpetradores. Ante la falta de restricciones expresas, es posible realizar una interpretación amplia de lo que incluyen las motivaciones políticas: no sólo vulneraciones contra actores políticos o institucionales sino también contra actores sociales o individuales, atendiendo a los escenarios concretos que contextualizan esa violencia. A tales efectos, entendemos por “motivación política” a partir de los textos nacionales e internacionales reseñados, la que está orientada y tiene como fin o efecto la resistencia a la consolidación de la democracia o a la desaparición del *status quo* y formas de actuación propias de la dictadura.

Este concepto de motivación política se acerca *sensu contrario* al concepto de “*actos de intencionalidad política*”, vinculados o no al “*móvil de restablecimiento de las libertades públicas o de reivindicación de autonomías de los pueblos de España*” utilizado por el artículo 1 de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

La violencia a la que nos estamos refiriendo pudo provenir de diferentes actores:

- 1) Elementos del aparato estatal, que actuaron con abuso de poder, mediante un uso ilegal de la fuerza, fuera de las garantías del Estado de Derecho.
- 2) Grupos de extrema derecha, organizados o incontrolados, que pretendieron frenar el proceso democratizador mediante el uso del terror, muchas veces con la tolerancia activa o pasiva de las autoridades.
- 3) Civiles vinculados funcionalmente al Estado, cuya actuación se vio favorecida por la impunidad estructural, la ausencia de control o la colusión con empleados públicos.

Es importante subrayar que el concepto de motivación política no exige que el autor del acto violento haya actuado con fines programáticos explícitos, sino que basta con que su acción se inscriba dentro de un patrón de conducta orientado a impedir el desarrollo de los principios democráticos, o que haya sido propiciada por la permanencia de estructuras autoritarias o represivas en el aparato del Estado.

## **V. CASOS OBJETO DEL INFORME**

En aplicación de los criterios expuestos, la Comisión reconoce como víctimas de vulneraciones de derechos humanos en el marco de la transición a las siguientes personas, recordando que esta relación podrá ser ampliada ante futuros casos que puedan revelarse.



06/01/1979 Felipe Baz González  
06/01/1979 José Luis Muñoz Pérez  
04/03/1979 Ursino Gallego Nicasio  
29/04/1979 Andrés García Fernández  
06/05/1979 José Ramón Ansa Echevarría  
03/06/1979 Gladys del Estal Ferreño  
10/06/1979 Vicente Vadillo Santamaría  
25/06/1979 Valentín González Ramírez  
14/07/1979 Salomé Alonso Valera  
25/08/1979 Justo López de Zubiria Arteaga  
25/08/1979 Félix Mingueta Sanz  
31/08/1979 José Prudencio García  
01/09/1979 Ignacio Quijera Zelarín  
13/09/1979 José Luis Alcazo  
19/09/1979 Valeriano Martínez Pérez  
28/09/1979 Tomás Alba Irazusta  
06/11/1979 Francisco Caballero Requejo  
09/12/1979 Victoria Arranz  
09/12/1979 Manuel Álvarez Blanco  
11/11/1979 Mikel Arregui Martín  
13/12/1979 Emilio Martínez Menéndez  
13/12/1979 José Luis Montañés Gil  
09/01/1980 Ana Teresa Barroeta Álvarez  
15/01/1980 Carlos Saldise Corta  
19/01/1980 Liborio Arana Gómez  
19/01/1980 Manuel Santacoloma Velasco  
19/01/1980 María Paz Armiño Borán  
19/01/1980 Pacífico Fica Zuloaga  
01/02/1980 Yolanda González Martín  
02/02/1980 Jesús María Zubikarai Badiola



10/02/1980 Vicente Cuervo Calvo  
28/03/1980 Jorge Caballero Sánchez  
19/04/1980 Felipe Sagarna Ormazábal  
01/05/1980 Arturo Pajuelo Rubio  
06/05/1980 Juan Carlos García Pérez  
08/05/1980 María José Bravo del Valle  
11/05/1980 Aquilina Fernández Crespo  
29/06/1980 Manuel Luciano Pérez  
25/08/1980 Joaquín Mendoza Lavera  
28/08/1980 Jesús María Etxeveste Toledo  
06/09/1980 Luis Quintana Monasterio  
06/09/1980 Julio Martínez Navarro  
07/09/1980 Miguel María Arbelaiz Echevarría  
07/09/1980 Luis María Elizondo Arrieta  
08/09/1980 José María Fernández Carrión  
16/10/1980 José Luis Sancha Lasa  
14/11/1980 Joaquín Antimasbere Eskoz  
23/11/1980 José Camio  
23/11/1980 Jean Pierre Haramendi  
30/12/1980 Francisco José Rodríguez López  
03/03/1981 Francisco Javier Ansa Cincunegui  
04/23/03/1981 María Asensio Morales  
07/06/1981 Carlos Idígoras Navarrete  
10/05/1981 Juan Mañas Morales  
10/05/1981 Luis Montero García  
10/05/1981 Luis Manuel Cobo Mier  
13/05/1981 Juan Abel Muñoz Corral  
14/06/1981 José Félix Centenera Sánchez  
07/07/1981 Luis Arribas Santamaría  
02/01/1982 Pablo Garayalde Jauregizabal



20/06–07/1982 Sebastián García García

05/12/1982 Salvador Sampedro de Dios

19/02/1983 Juan Félix Domínguez

## **VI. RECOMENDACIONES**

Conforme a lo establecido en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Memoria Democrática, y atendiendo a los principios de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y plasmados en instrumentos tales como la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (Resolución 40/34 de la Asamblea General de la ONU, 1985) y los Principios y Directrices Básicos sobre el Derecho de las Víctimas a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones (Resolución 60/147, 2005), esta Comisión formula las siguientes recomendaciones:

### **1. Reconocimiento formal y reparación simbólica**

Se propone el reconocimiento institucional, moral y simbólico de las personas que perdieron la vida en el periodo 1978–1983 como consecuencia de violaciones de derechos humanos en el contexto de violencia política analizado. Este reconocimiento debe producirse en términos equiparables a los establecidos para otras víctimas de violencia política o institucional, y debe realizarse conforme a lo dispuesto en la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, y en particular conforme a su artículo 3.4 la aplicación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en cuanto sea procedente.

Las medidas mínimas recomendadas son las siguientes:

- a) Declaración individual de reconocimiento y reparación moral, mediante resolución administrativa que explicita el carácter ilegal de la muerte y la condición de víctima en el marco de la lucha por la consolidación de la democracia, los derechos fundamentales y los valores democráticos, así como consecuencia del contexto de violencia por motivación política.
- b) Promover su reparación moral y la recuperación de su memoria personal, familiar y colectiva.
- c) Inclusión en actos oficiales de memoria democrática, incluyendo homenajes, conmemoraciones, publicaciones institucionales y presencia en los relatos públicos de memoria colectiva.
- d) Publicidad institucional del reconocimiento, garantizando que las víctimas sean nombradas y dignificadas públicamente, con inclusión en registros públicos y memoriales, como medida de restitución de su identidad y dignidad social.



- e) El acceso a la verdad judicial mediante los instrumentos de jurisdicción voluntaria relativos a declaraciones judiciales sobre hechos pasados que introduce la Ley de Memoria Democrática.

Estas medidas deben integrarse dentro de una política pública coherente de reconocimiento, alineada con el principio de no discriminación, para que a iguales violaciones de derechos se reconozcan iguales derechos a las víctimas.

## ***2. Canal institucional de participación y revisión***

Se recomienda la creación de un canal institucional permanente, accesible, seguro y transparente, que permita a familiares, personas allegadas y organizaciones de derechos humanos presentar solicitudes documentadas para la revisión y eventual incorporación de nuevos casos al listado de víctimas reconocidas en el epígrafe V de este dictamen.

Dicho canal deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Accesibilidad real para víctimas y familiares, especialmente de zonas periféricas, y disponibilidad en múltiples lenguas oficiales y formatos inclusivos.
- b) Transparencia en el procedimiento, plazos y criterios de valoración.
- c) Acompañamiento institucional y psicosocial, en coordinación con servicios públicos de atención a víctimas y memoria histórica.
- d) Participación activa de organizaciones de la sociedad civil, que puedan aportar documentación, mediar con colectivos vulnerables y servir como garantes de legitimidad.
- e) Perspectiva interseccional y de género, conforme a las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, especialmente en los informes A/75/174 (2020) y A/HRC/42/45 (2019).

Asimismo, deberá contemplarse un procedimiento de inscripción flexible y continuado, dado que, como reconoce Naciones Unidas, el subregistro es estructural en estos contextos y la aparición de nuevas pruebas puede darse décadas después.

## ***3. Ampliación del estudio a otros tipos de violaciones***

Dado que el presente informe ha centrado su alcance exclusivamente en los casos con resultado de muerte, se recomienda abordar las demás formas de graves vulneraciones de derechos humanos cometidas en el periodo 1978–1983, que tuvieron como consecuencia un perjuicio a la integridad física, psíquica, moral o sexual (torturas, malos tratos, inhumanos y degradantes).

Este nuevo proceso podría situarse e inspirarse en el modelo de comisiones de esclarecimiento previsto en el artículo 57.5 de la propia Ley de Memoria Democrática, y en el estándar internacional de comisiones de verdad para contextos de justicia



transicional, permitiendo así la recepción de testimonios, la recopilación de pruebas y la emisión de conclusiones que conduzcan al reconocimiento y reparación de las víctimas, así como a la no repetición de los hechos.

Una vez que los listados o registros de las vulneraciones de los derechos humanos de este periodo (1979-1983) alcancen un estado de solvencia adecuado se deberían considerar pasos ulteriores para abordar el estado de la cuestión de las víctimas, en consulta y participación con ellas, en el marco de los llamados cinco pilares de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación, garantías de no repetición y memorialización, tal como ha sido reconocido por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (A/HRC/45/45).

LA SECRETARIA

Fdo.: Almudena Cruz Yábar

VºBº EL PRESIDENTE

Fdo.: Fernando Martínez López