

ESTUDIOS

CIENCIAS PENALES, FRANQUISMO Y MEMORIA DEMOCRÁTICA: UNA MIRADA DESDE EL PASADO, EL PRESENTE Y EL FUTURO

MANUEL LUIS RUIZ MORALES

DIRECTOR

MARIANA N. SOLARI MERLO

NOELIA VALENZUELA GARCÍA

COORDINADORAS

© Manuel Luis Ruiz Morales (Dir.), 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: febrero 2026

Depósito Legal: M-1311-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-634-9

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-635-6

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede realizarse con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice General

Página

PRESENTACIÓN

MANUEL LUIS RUIZ MORALES	19
--------------------------------	----

PARTE I. DERECHO PENAL, FRANQUISMO Y MEMORIA: PASADO Y PRESENTE

MEMORIA DEMOCRÁTICA: RECONOCIMIENTO, REPARACIÓN, UNIVERSIDAD

JUAN M. ^a TERRADILLOS BASOCO	23
---	----

I. Introducción.....	23
-----------------------------	-----------

I.1. Hechos	25
-------------------	----

I.2. Víctimas.....	25
--------------------	----

II. Universidad.....	26
-----------------------------	-----------

II.1. Franquismo y cultura.....	26
---------------------------------	----

II.2. Guerra	28
--------------------	----

II.3. Dictadura	29
-----------------------	----

II.3.1. Legitimación y diseño normativo del nuevo régimen.....	29
---	----

II.3.2. Represión.....	30
------------------------	----

II.4. Hacia la Transición.....	31
--------------------------------	----

III. Políticas integrales de memoria democrática y Universidad	32
---	-----------

	<u>Página</u>
<i>III.1. Derechos</i>	33
III.1.1. Verdad.....	33
III.1.2. Justicia.....	35
III.1.3. Reconocimiento y reparación.....	37
<i>III.2. Deberes</i>	39
III.2.1. Deber de memoria democrática.....	39
III.2.2. Infracciones y sanciones.....	41
IV. Referencias	42

MEMORIA HISTÓRICA, TRANSICIÓN POLÍTICA Y POLICÍA. LA GESTIÓN MINISTERIAL DE LA POLICÍA DESDE NOVIEMBRE DE 1975 HASTA LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA

LUIS RAMÓN RUIZ RODRÍGUEZ	47
I. La cuestión del modelo policial	47
II. La legislación sobre Memoria Histórica y su vinculación con la actividad policial	49
III. La política y los hechos: memoria histórica y Policía tras la muerte del dictador	56
IV. La gestión política de la seguridad después de 1975	59
V. Memoria histórica, policía y período democrático. Desde 1982 hasta la actualidad	64

EL SISTEMA TUTELAR FRANQUISTA Y SUS CENTROS DE REEDUCACIÓN DE MENORES: UN ENFOQUE DESDE LA MEMORIA HISTÓRICA

GLORIA GONZÁLEZ AGUDELO	67
I. Planteamiento	67
II. El sistema tutelar, protector o paternalista de menores en su contexto histórico	71
III. El sistema tutelar de menores en el marco de la dictadura franquista	74

	<i>Página</i>
III.1. <i>La Ley sobre Tribunales Tutelares de Menores de 1948</i>	76
III.1.1. Competencia de los Tribunales tutelares de Menores	77
III.1.2. Jueces de los Tribunales Tutelares de Menores	78
III.1.3. Medidas a imponer por los Tribunales Tutelares de Menores.....	79
III.1.4. Instituciones auxiliares de Protección de Menores.....	81
IV. Estado de minoridad, estado de peligrosidad y control social.	82
V. La “justicia de menores franquista”, de clase, de género y nacional-católica	85
V.1. <i>La realidad lacerante de los centros de reeducación de menores</i>	90
V.2. <i>Un camino hacia la justicia desde el horror hasta los derechos aun por completar</i>	95
VI. Reflexión final	95
 DELITO, MORAL Y GÉNERO. LA CRIMINALIZACIÓN DE LAS MUJERES EN ESPAÑA (1870-1975)	
MARIANA N. SOLARI-MERLO.....	99
I. Introducción	99
II. De la Restauración a la Segunda República. Los límites del marco jurídico femenino	100
II.1. <i>La mujer en el reinado de Alfonso XIII</i>	100
II.2. <i>La mujer en la Segunda República</i>	106
III. Ruptura y regresión. El franquismo como restauración del orden patriarcal	109
IV. Delito, moral y disidencia. El nuevo rostro de la criminalidad femenina	112
IV.1. <i>Delitos específicos asociados a mujeres</i>	112
IV.2. <i>Mujeres “peligrosas” sin delito</i>	115
V. Balance y continuidad de un control diferencial	117
VI. Bibliografía	119

**BREVE APROXIMACIÓN A LA REPRESIÓN DEL
“TERRORISMO” DURANTE EL FRANQUISMO:
ENTENDIENDO EL ENTORNO DEL DECRETO LEY PARA LA
REPRESIÓN DEL BANDIDAJE Y EL TERRORISMO DE 1947**

M. ALEJANDRA PASTRANA SÁNCHEZ.....	123
I. El terrorismo en regímenes dictatoriales: la historia de España	124
II. El Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el “Código Penal, Texto Refundido de 1944”, según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944.....	127
III. El Decreto-Ley de 18 de abril de 1947, sobre represión de los delitos de bandidaje y terrorismo.....	134
IV. Epílogo	140
V. Referencias.....	142

**REGULACIÓN Y APLICACIÓN DE LA PENA DE MUERTE
DURANTE LA II REPÚBLICA, LA GUERRA CIVIL Y LA
DICTADURA DE FRANCO**

CRISTIAN SÁNCHEZ BENÍTEZ.....	145
I. Introducción.....	145
II. La pena de muerte durante la II República	146
III. La pena de muerte durante la Guerra Civil	148
IV. La pena de muerte durante el franquismo.....	155
V. La abolición de la pena de muerte en España	159
VI. Breves reflexiones finales	160

**INCAUTACIÓN DE BIENES DE LA GUERRA CIVIL Y LA
DICTADURA: POSIBILIDADES DE RECUPERACIÓN ANTES
Y DESPUÉS DE LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA**

MANUEL LUIS RUIZ MORALES	165
I. Introducción.....	165

	<i>Página</i>
II. La confiscación de bienes durante la Guerra y la Dictadura: sus basamentos jurídicos	168
III. La situación previa a la Ley de Memoria Democrática: los escasos avances anteriores a la Ley de Memoria Histórica, la aprobación de la norma de 2007 y las oportunidades de resarcimiento	176
IV. La situación tras la aprobación de la Ley de Memoria Democrática.....	181
V. Oportunidades de actuación con el ordenamiento jurídico actual: aspectos de mejora y algunos dilemas.....	185

**DEL PACTO DEL OLVIDO A LA MEMORIA DEMOCRÁTICA.
EL PROCESO NORMATIVO DE TRANSICIÓN EN ESPAÑA
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD DE
PROTEGER**

FAUSTINO GARCÍA DE LA TORRE GARCÍA	193
I. Introducción.....	193
II. Justicia transicional y Responsabilidad de Proteger	196
II.1. Verdad y memoria colectiva como garantías de prevención de crímenes atroces.....	199
II.2. Obligaciones internacionales del Estado en materia de verdad, justicia y reparación	202
III. El proceso de transición en España desde el prisma del Derecho internacional y la Responsabilidad de Proteger.....	205
III.1. El marco jurídico internacional durante la transición española .	208
III.2. Cambios normativos tras la Ley de Memoria Histórica.....	210
III.3. La Ley de Memoria democrática y sus implicaciones a la luz del Derecho internacional.....	219
IV. Asuntos pendientes del Estado Español con la Responsabilidad de Proteger.....	221
V. Conclusiones.....	224

PARTE II. CIENCIAS PENALES,
FRANQUISMO Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

**¿QUÉ PENSABAN LOS JÓVENES DE 1968? AMOR, SEXO Y
MORAL BAJO LA DICTADURA FRANQUISTA**

NOELIA VALENZUELA GARCÍA	229
I. Introducción.....	229
II. Método	233
II.1. <i>Muestra</i>	233
II.2. <i>Medidas</i>	234
A. Variables relativas a las relaciones sociales y amistades.....	234
B. Variables relativas a las actitudes hacia las cuali- dades femeninas y los grados de intimidad per- mitidos	235
III. Resultados	236
III.1. <i>Las relaciones sociales y de amistad durante el Franquismo</i>	236
III.2. <i>Cualidades de la mujer y normas sobre la sexualidad</i>	242
IV. Conclusiones.....	253
V. Referencias.....	254

**ESTUDIO DE CASO DESDE CARTAS, AFECTOS Y
GENEALOGÍAS DE LOS CUIDADOS EN EL CONTEXTO
SOCIAL DE LA MEMORIA DEMOCRÁTICA**

ÁLVARO ROSA-GARCÍA.....	257
I. Introducción.....	257
II. Aproximación a la Ley Memoria Democrática.....	258
III. Memoria democrática a través de los vestigios materiales y el derecho a la verdad	260
IV. Archivos afectivos, genealogías del cuidado y justicia epis- témica: nuevos enfoques en los estudios de memoria	262
V. Metodología.....	263

	<i>Página</i>
V.1. <i>Diseño y técnicas de investigación</i>	264
V.2. <i>Marco epistemológico e interpretativo</i>	265
V.3. <i>Consideraciones éticas</i>	265
VI. Análisis de resultados	266
VI.1. <i>La búsqueda desde los márgenes: la posmemoria como compromiso</i>	266
VI.2. <i>Vestigios materiales: cartas como forma de comunicación y resistencia</i>	267
VI.3. <i>El duelo negado: entre la pérdida ambigua y el silencio institucional</i>	267
VI.4. <i>Métodos alternativos vs. Fuentes oficiales: complementariedad e interpretación crítica</i>	268
VI.5. <i>La tensión entre memoria institucional y memoria vivida ..</i>	269
VI.6. <i>La función política de la reconstrucción memorial</i>	270
VII. Conclusiones	271
VIII. Bibliografía	273

LOS CASOS “BEBÉS ROBADOS” EN ESPAÑA: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CASOS “BEBÉS ROBADOS” EN ESPAÑA, EN BASE A SUS LIMITACIONES

MIRIAM ROMERO GARCÍA	275
I. Introducción	275
II. Metodología	276
III. Descripción del fenómeno, contexto histórico y definición jurídica	278
IV. Limitaciones y problemáticas actuales en base a la justicia transicional desde la perspectiva teórica	285
V. Limitaciones actuales desde la perspectiva práctica	291
VI. Análisis de las perspectivas	294
VII. Conclusiones	297

PARTE III.
DESDE LA EXPERIENCIA ARGENTINA

**DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS EN AMÉRICA
LATINA**

LUIS FERNANDO NIÑO	301
--------------------------	-----

Incautación de bienes de la Guerra Civil y la dictadura: posibilidades de recuperación antes y después de la Ley de Memoria Democrática

MANUEL LUIS RUIZ MORALES

*Profesor Ayudante Doctor
Universidad de Cádiz*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONFISCACIÓN DE BIENES DURANTE LA GUERRA Y LA DICTADURA: SUS BASAMENTOS JURÍDICOS. III. LA SITUACIÓN PREVIA A LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA: LOS ESCASOS AVANCES ANTERIORES A LA LEY DE MEMORIA HISTÓRICA, LA APROBACIÓN DE LA NORMA DE 2007 Y LAS OPORTUNIDADES DE RESARCIMIENTO. IV. LA SITUACIÓN TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA. V. OPORTUNIDADES DE ACTUACIÓN CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ACTUAL: ASPECTOS DE MEJORA Y ALGUNOS DILEMAS.

I. INTRODUCCIÓN

La recuperación de bienes expropiados o incautados por parte de un gobierno de facto es un problema vital al que debe responder la justicia transicional de cualquier país donde haya operado una dictadura y donde se hayan desarrollado tales prácticas, toda vez que esos bienes apropiados arbitrariamente deben ser devueltos a sus legítimos propietarios, máxime tras la vuelta a la senda de un Estado Democrático y de Derecho —donde ya han cesado los atropellos y los atentados a los derechos humanos de los individuos—, como representación evidente de la justicia y la reparación, pero incluso también de la verdad y hasta de las garantías de no repetición.

Por ello, no es de extrañar entonces que en las distintas experiencias de justicia transicional habidas por todo el orbe, se hayan desarrollado procesos

judiciales al objeto de lograr como pretensión última el restablecimiento de la propiedad de bienes que fueron sustraídos durante el período dictatorial de manera ilegítima.

En este sentido, y acudiendo al caso más paradigmático de justicia transicional, esto es, al de la Alemania nazi y la posterior vuelta a la democracia tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se puede mencionar el conocido caso Bloch-Bauer¹, donde María Altmann, sobrina de Adele Bloch-Bauer logró la restitución de cinco cuadros pintados por Gustav Klimt, que habían sido propiedad de sus tíos —Ferdinand y la propia Adele—, antes de la anexión de Austria al Tercer Reich —*Anschluss*—².

Pero como se venía diciendo, este fenómeno de expoliación y confiscación de bienes, es la tónica general en casi la totalidad de las dictaduras, ya que, acudiendo al otro lado del Atlántico, bastante se ha investigado y escrito sobre el tema en los medios de comunicación —por ejemplo, en el particular argentino—, puesto que hace incluso varias décadas se constató que la dictadura militar se había apropiado de miles de millones de pesos argentinos³ que pertenecían a los que habían sido torturados, o a aquellos que desaparecieron para siempre⁴.

De esta forma, bienes de cualquier modalidad quedaban en manos de los represores, incluso desarrollando en el exterior tareas de blanqueo de estos activos, para regresar al país por medio de sociedades pantalla con el devenir de los años, lo que comenzó a investigarse hace apenas un par de lustros⁵.

1. También denominado Caso Altmann.
2. Para un estudio pormenorizado del caso, véase FIGUERAS NOGALES, Anna, “Restitución del arte robado durante el periodo nazi: el caso Bloch-Bauer”, en *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, núm. 20, 2020, págs. 245-266. Del mismo modo, puede visualizarse el filme “La dama de oro” (2015), dirigida por Simon Curtis y protagonizada por Helen Mirren.
3. Lo que equivale a decenas de millones de dólares. De hecho, la dictadura militar estableció un sistema de lucha contra la corrupción existente en el periodo anterior —a través de la CONAREPA—, pretendiendo otorgar legitimidad a las incautaciones que se producían, apropiaciones de bienes que servían para castigar a acusados en los procesos. Para un estudio detallado del funcionamiento de dicha Comisión, véase ASTARITA, Martín, “La Comisión Nacional de Recuperación Patrimonial (CONAREPA): entre la lucha contra la corrupción y la administración del botín”, en *PolHis, Revista Bibliográfica del Programa Interuniversitario de Historia Política*, núm. 34, 2024, págs. 65-94.
4. En este sentido, véase RELEA, Francesc, “La dictadura argentina robó miles de millones a torturados y desaparecidos”, en *El País*, de 2 de febrero de 1998. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1998/02/02/internacional/886374012_850215.html
5. DANDAN, Alejandra, “El lavado de dinero que hizo la dictadura con su botín”, en *Página 12*, de 17 de febrero de 2014. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/>

En este transcurso de hacer justicia, conocer la verdad y reparar a las víctimas —aun cuando Argentina ha avanzado y finalizado casi completamente su proceso de justicia transicional⁶—, todavía quedan algunos pasos por andar, como ocurre en el caso de estas restituciones de bienes a las víctimas o a los familiares de las víctimas de la dictadura, toda vez que las expoliaciones han sido consideradas por algunos como “delitos de lesa humanidad cometidos con motivación económica”⁷, y esta usurpación de bienes está siendo objeto de instrucción y enjuiciamiento en la jurisdicción penal⁸.

En el particular chileno, lo mismo puede afirmarse, puesto que por medio del Decreto Ley N.º 77, de 8 de octubre de 1973, se trasladaba la propiedad de los bienes de los opositores al régimen al Estado dirigido por el gobierno de facto instaurado tras el golpe de Estado de 11 de septiembre de ese mismo año⁹.

De esta manera, no debe sorprender que, en el marco de la justicia transicional española, la reciente Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, haya aludido a tales incautaciones de bienes en uno de sus preceptos, refiriéndose a estas políticas de reparación que se insertan y deben conformar el proceso de transición de un país —que ha superado un gobierno totalitario— en el plano jurídico.

elpais/1-239988-2014-02-17.html; REBOSSIO, Alejandro, “Argentina pide información sobre bienes robados a los desaparecidos”, en *El País*, de 30 de agosto de 2014. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2014/08/29/actualidad/1409346644_913332.html

6. Para un análisis completo de la justicia transicional argentina, véase RUIZ MORALES, Manuel Luis, *Impunidad, Derecho penal y Ley de Memoria Democrática. La justicia transicional en los sistemas de protección de los derechos humanos y en los casos argentino y español*, ed. Aranzadi, Madrid, 2025, págs. 182 y ss. y 383 y ss.
7. Entre los que lo consideran así, Horacio Pietragalla Corti, Ex Secretario de Derechos Humanos de la Nación Argentina. En un sentido análogo SELOUMA, Shams, “Los delitos de lesa humanidad por motivación económica: un campo de acción en la justicia transicional”, en *Sociales Investiga, Escritos Académicos, de Extensión y de Docencia*, núm. 14, 2022, págs. 8 y ss.
8. En este sentido, véase GASPARINI, Juan, “Argentina promete en la ONU investigar la “criminalidad económica” bajo la dictadura militar”, en *Perfil*, de 6 de julio de 2023. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/argentina-promete-en-la-onu-investigar-la-criminalidad-economica-bajo-la-dictadura-militar.phtml>
9. Para un análisis detallado de las incautaciones y expropiaciones sucedidas en el particular chileno, véase OLGUÍN OLATE, Jorge, “Archivos desclasificados de la dictadura civil-militar chilena. Los casos de usurpación de bienes e inmuebles bajo el Decreto Ley N.º 77 de 1973”, en *Bajo La Lupa de la Subdirección de Investigación*, 2023. Recuperado de: <https://www.investigacion.patrimoniocultural.gob.cl/publicaciones/archivos-desclasificados-de-la-dictadura-civil-militar-chilena-los-casos-de>

Como consecuencia de esta novedosa legislación, para el particular español, se hicieron inventarios de bienes incautados, por parte de algunas instituciones y administraciones públicas, como ocurrió el año pasado con el Ministerio de Cultura¹⁰, primer departamento ministerial que cumple con el mandato legal contenido en la norma memorialista.

De hecho, muy recientemente, a fines de mayo de 2025, el propio gobierno español ha devuelto algunos de los cuadros incautados a sus legítimos propietarios, esto es, a familiares de los perjudicados y expoliados, iniciando la senda a la restitución por parte del Ejecutivo, como forma de justicia y de reparación¹¹.

Por ello, se hace necesaria realizar esta investigación donde se pretende analizar qué mecanismos jurídicos pueden utilizar los familiares de las víctimas de estos expolios y usurpaciones de bienes para recuperar y obtener la propiedad y uso de estos tras la aprobación de la Ley de Memoria Democrática, en relación con la situación previa a la entrada en vigor de esta ley, esto es, durante la vigencia de la Ley de Memoria Histórica.

Para cumplir con este objetivo fundamental, primeramente, se explicará de dónde surgen esos bienes confiscados y cuáles fueron los motivos principales sustentados para ejecutar dichas incautaciones, para seguidamente examinar las posibilidades de restitución antes y tras la aprobación de la Ley de Memoria Democrática, para —finalmente— discutir sobre el eventual progreso normativo y de cumplimiento de los derechos humanos por parte de España, así como deliberar sobre los aspectos que aún deben mejorar tanto en la regulación como en la aplicación jurídica —de facto—, al efecto de empoderar a las víctimas, dotándolas de los medios legales, burocráticos y jurisdiccionales que le permitan obtener la restauración de sus legítimos derechos.

II. LA CONFISCACIÓN DE BIENES DURANTE LA GUERRA Y LA DICTADURA: SUS BASAMENTOS JURÍDICOS

El 17 de julio de 1936, adelantándose a la fecha prevista e inicialmente fijada del día 18, se produce el levantamiento militar en Melilla que inicia el

10. Véase LORENCI, Miguel, “Cultura identifica más de 5.000 piezas expoliadas durante la guerra y la dictadura”, en *El Correo*, de 12 de junio de 2024. Recuperado de: <https://www.elcorreo.com/culturas/cultura-identifica-5000-piezas-expoliadas-guerra-dictadura-20240612130925-ntrc.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.elcorreo.com%2Fculturas%2Fcultura-identifica-5000-piezas-expoliadas-guerra-dictadura-20240612130925-ntrc.html>
11. Véase “El Gobierno devuelve siete cuadros incautados por el franquismo durante la Guerra Civil”, en *RTVE.es*, de 22 de mayo de 2025. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20250522/gobierno-devuelve-siete-cuadros-incautados-franquismo-guerra-civil/16592597.shtml>

golpe de Estado tras el que se pretendía controlar enteramente —en pocos días— el territorio español¹².

Ante la fallida sublevación en gran parte de estos territorios, que quedan bajo el control de la República, se inicia un período de conflicto, ya que la nación queda dividida en dos zonas, la controlada por los sublevados y aquella otra que se mantiene fiel al gobierno republicano.

Desde estos primeros días se producen enfrentamientos, escaramuzas y luchas entre ambos bandos en las distintas ciudades y pueblos, entre los alzados que iban ocupando los municipios —muchas veces sin apenas resistencia— y los ciudadanos partidarios de la República, lo que favorecía indudablemente la apropiación de bienes de los enemigos y de los huidos, por parte de las tropas sublevadas, como consecuencia de la impunidad del momento, del pillaje o de la propia rapiña¹³.

Tan generalizadamente se estaban desarrollando estas prácticas¹⁴, que a los pocos días del alzamiento uno de los jefes de las fuerzas insurrectas, el Capitán General José Enrique Varela, elaboró y publicó un Bando donde se fijaban sanciones mayúsculas para aquellos que fueran descubiertos poseyendo bienes saqueados o que hubieran sido registrados¹⁵ por las autoridades del alzamiento¹⁶.

Pero no únicamente se llevaron a cabo acciones de expoliación en los primeros momentos —tras la conquista de un determinado territorio—, sino que las incautaciones de bienes a personas y organizaciones de ideología

12. GIL HONDUVILLA, Joaquín, “La sublevación de julio de 1936: proceso militar al general Romerales”, en *Historia Actual Online*, núm. 4, 2004, pág. 99. Recuperado de: <https://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/hao/article/view/47>

13. MELERO VARGAS, Miguel Ángel, “Represión económica y control social en Andalucía. Nuevos enfoques desde un estudio para la comarca de Antequera (1936-1966)”, en *Historia Actual Online*, núm. 41, 2016, pág. 151. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5772285>

14. Para un análisis concreto de la situación en Galicia, donde en un primer momento primaron las multas arbitrarias y exacerbadas exigidas desde distintos ámbitos, véase PRADA RODRÍGUEZ, Julio, “Las Comisiones Provinciales de Incautación de Bienes en Galicia (1936-1939)”, en *Ayer*, vol. 109, núm. 1, 2018, pág. 299-301.

15. Aunque habitualmente estas actuaciones quedaron justificadas y sin sanción ante “las circunstancias excepcionales” de la guerra que se estaba librando. Véase, por ejemplo, la causa 357/1942, del Archivo del Juzgado Togado Militar de Málaga, acerca de las sustracciones de objetos por parte de Teodoro Sánchez Olmedo.

16. Véase en tal sentido, el Archivo Municipal de Cádiz, concretamente el Archivo del Capitán General José Enrique Varela Iglesias.

republicana y, por ende, enemigos de la patria, conformaron una política impuesta de represión económica frente a estos colectivos, que se añadía a la acción penal —que habitualmente terminaba en la muerte o en una extensa pena de prisión para el individuo—. De esta manera, otro edicto, el Bando de guerra de 28 de julio de 1936, proclamaba la incautación de todos los vehículos y medios de comunicación de propiedad republicana¹⁷.

Además, ni siquiera un mes más tarde, el general Queipo de Llano, por medio del Bando núm. 13, de 18 de agosto de 1936, ordenó y legitimó la apropiación de bienes como forma de depurar responsabilidades de aquellos que hubieren provocado daños y perjuicios a los servicios públicos, a las personas y a las cosas, bienes que eran de los inductores a la violencia, rebeldes y propagandistas¹⁸. Igualmente, unas semanas después, a través del Bando núm. 23, de 2 de septiembre de 1936, se permitía la inmovilización de las cuentas y valores bancarios de aquellos que se considerasen —directa o indirectamente— responsables de la situación de anarquía que vivía la nación¹⁹; y tras la publicación del Bando núm. 29, de 11 de septiembre de 1936, se otorgó la potestad de incoar procedimientos de incautación de bienes a los comandantes militares frente a los sujetos considerados rebeldes —marxistas-²⁰, debiéndose proceder a la entrega inmediata del dinero y los efectos usurpados hasta el momento²¹.

Ahora bien, aun cuando —como se puede sobreentender de lo que se viene explicando— las confiscaciones y el apoderamiento de bienes de la resistencia eran fenómenos que se venían produciendo y que se intentaban reglamentar; no sería hasta el 13 de septiembre de 1936 cuando la Junta de Defensa Nacional, por medio del Decreto-Ley 108, ordenó y regularizó esta práctica, ya que —en virtud de esta norma— se declararon ilegales los par-

17. LEÓN ROJAS, José, “Incautación de bienes y la aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas en Tarifa: el caso de José Pérez Pérez”, en *Aljaranda, Revista de Estudios Tarifeños*, núm. 89, 2016, pág. 44.

18. Véase el Boletín Oficial de la provincia de Granada, de 26 de agosto de 1936 y el Bando del 18 de agosto de 1936, Sevilla.

19. CORTADE BALLESTEROS, Luis, *La represión económica en la provincia de Córdoba durante la Guerra Civil y la posguerra (1936-1945)*, Trabajo Fin de Máster, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2024, pág. 36. Recuperado de: <https://e-spacio.uned.es/entities/publication/d07c39d5-22cf-4611-a3bb-badc72ab75e3>.

20. No obstante, estos procesos —por los que se llevaba a cabo la confiscación de bienes— se podían aplicar a individuos de una amplia variedad ideológica, independientemente de las acciones llevadas a cabo por tales sujetos tras el levantamiento militar. Vid. CORTADE BALLESTEROS, Luis, *La represión...*, *op. cit.*, pág. 37.

21. LEÓN ROJAS, José, “Incautación...”, *op. cit.*, pág. 44 y MELERO VARGAS, Miguel Ángel, “Represión...”, *op. cit.*, pág. 152.

tidos políticos y otras agrupaciones que conformaban la oposición al bando sublevado, lo que incluía también a empresas públicas y funcionarios del Estado, permitiéndose la incautación de los bienes de todos ellos, ya fueren muebles, inmuebles, efectos o documentos²².

Como consecuencia de la recién aprobada reglamentación, se iniciaron infinidad de causas y procedimientos de requisa, por lo que aparecieron otros mandatos y proclamas que intentaban organizar estos procesos, así como fijar los organismos e instituciones responsables de ejecutar cada fase del procedimiento²³. Finalmente, para solventar estos problemas sobrevenidos, se promulgó el Decreto-Ley núm. 157, de 10 de enero de 1937, en el cual se desarrolla y explica la instrumentalización del proceso de incautación detalladamente, adquiriendo un papel preponderante la Comisión Central Administradora de Bienes Incautados por el Estado, así como sus divisiones a nivel provincial²⁴, que operaron en toda la geografía nacional ocupada²⁵.

Con posterioridad, se elaboraron y publicaron otras órdenes que vinieron a complementar la normativa²⁶ sobre los bienes objeto de incautación —como

22. MARTÍNEZ DE LA CASA RODRÍGUEZ, Enrique, “El castigo económico a los vencidos. Expedientes del Juzgado Especial de Incautaciones de Talavera de la Reina durante la Guerra Civil”, en *Alcalibe, Revista Centro Asociado a la UNED, Ciudad de la Cerámica*, núm. 24, 2024, pág. 116.
23. En este sentido, puede recordarse el Bando núm. 49, de 5 de noviembre de 1936, proclamado por el general Queipo de Llano.
24. MORALES MUÑOZ, Manuel, “Entre el cielo y la tierra. La represión franquista en Málaga”, en *Baética, Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 30, 2008, págs. 440-441.
25. Para un análisis concreto de cada territorio véanse los trabajos anteriormente citados, cada uno referido a un territorio. Además, para el caso de Aracena —Huelva—, véase FERIA VÁZQUEZ, Pedro Jesús; VÁZQUEZ LASO, José Manuel, “Los expedientes de incautación de bienes. El caso del partido judicial de Aracena (Huelva, 1936-1939)”, en *Historia Actual Online*, núm. 18, 2009, págs. 117-131; para el caso de Granada, véase GONZÁLEZ GARCÍA, Alicia, *La represión franquista en la provincia de Granada. De la intervención de bienes a la responsabilidad política (1936-1945)*, Trabajo Fin de Grado, Universidad de Granada, 2023. Recuperado de: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/83253>; para el caso de León, véase RODRÍGUEZ GUERRA, Ana Cristina, *La represión económica en la provincia de León durante la Guerra Civil y la posguerra: las incautaciones de bienes*, Tesis doctoral, Universidad de León, 2024. Recuperado de: <https://buleria.unileon.es/handle/10612/18615>.
26. Orden de 20 de febrero de 1937, Orden de 19 de marzo de 1937, la Orden de 28 de marzo de 1937, la Orden de 3 de mayo de 1937, la Orden de 5 de junio de 1937, entre otras. Para un estudio de todas ellas, véase RODRÍGUEZ GUERRA, Ana Cristina, *La represión*, op. cit., págs. 148-172.

los que fueran abandonados²⁷—, permitiéndose en tales casos incluso el arriendo y la gestión de tales bienes vinculados a los individuos marxistas²⁸.

Este sistema perduró casi hasta el final de la guerra, generando una cantidad ingente de procesos²⁹ por todo el territorio en manos del Ejército nacional, hasta el 9 de febrero de 1939, apenas un mes antes de la conclusión de la guerra, cuando se aprueba la Ley de Responsabilidades Políticas.

Esta ley, que fijaba una jurisdicción especial³⁰, pretendía ejercer una verdadera represión política, más allá de la propia represión civil o penal que ya pudiera haberse ejecutado³¹, complementándose en el plano económico³² las sanciones impuestas por parte de la justicia militar, de ahí que gran parte de estos castigos o sanciones tuvieran que sufragarse por la familia, esto es, se extendía la responsabilidad política³³, aunque el individuo sobre el que se ejercía la represión genuinamente hubiera sido condenado a muerte por la jurisdicción militar y se encontrase ya fallecido³⁴.

De esta manera, esta ley resultaba ser una norma legitimadora del régimen que apenas iba a comenzar a andar, al hacer referencia a la reconstrucción del espíritu nacional y a la eliminación del caos y el desorden propios de la República —forma de gobierno que quedaba deslegitimada—, lo que

27. Orden de 9 de abril de 1937.

28. Orden de 16 de junio de 1937.

29. Para servir de ejemplo de la magnitud de estos procesos, acudiendo a la provincia de Córdoba, en la población de Luque se establece una relación de 102 habitantes de ideología comunista, en Montemayor 395, sobre las que en principio podía iniciarse el procedimiento de incautación. Durante el periodo de guerra, en el total de la provincia se habían iniciado 4.408 expedientes. Vid. CORTADE BALLESTEROS, Luis, *La represión...*, op. cit., págs. 41-45. En la provincia de León se iniciaron 1.597 expedientes, que afectaban a más de tres mil personas. Vid. RODRÍGUEZ GUERRA, Ana Cristina, *La represión*, op. cit., págs. 225 y ss. En el caso de Huelva, se desarrollaron unos 1.700 expedientes. Vid. FERIA VÁZQUEZ, Pedro Jesús; VÁZQUEZ LASO, José Manuel, "Los expedientes...", op. cit., págs. 121-125.

30. Aunque se sustentaba de manera análoga a la instrucción de los expedientes militares, a saber: denuncia de la Guardia Civil, declaración del encausado, e informes de instituciones como la Falange, la Alcaldía, la Guardia Civil y el párroco del lugar.

31. Vulnerándose, de este modo, el principio *non bis in idem*, toda vez que se podía exigir responsabilidades políticas, tras haber sido condenado en un proceso militar, sancionándose políticamente por la misma causa.

32. MARTÍNEZ LÓPEZ, Fernando; ÁLVAREZ REY, Leandro; GARCÍA GARCÍA, Cristóbal, "La represión franquista en Andalucía. Un avance de investigaciones en curso", en *Ayer, Revista de Historia Contemporánea*, vol. 85, núm. 1, 2012, pág. 102.

33. Artículo 15 de la Ley.

34. MELERO VARGAS, Miguel Ángel, "Represión...", op. cit., pág. 153.

justificaba el golpe de Estado, la posterior guerra, y el establecimiento de la dictadura y la consiguiente represión³⁵.

Esta ley es —además— una norma vindicativa —aunque en el texto de la ley justamente se alude a lo contrario—, toda vez que vuelve a aludir recurrentemente a la necesidad de enmendar los errores del pasado, a través de la amonestación, generando un sistema de sanciones amplio, que permitía castigar cualquier acción o falta que pudiera considerarse por el gobierno de facto como contrarios a la Patria³⁶.

Y, a mayor abundamiento, es una norma sumamente represiva, puesto que la norma pretendía sancionar a todas las personas que fueran contrarias al Movimiento Nacional, que hubieran actuado en su contra³⁷, incluso cuando no hubieran cometido hechos delictuales de acuerdo a las leyes vigentes³⁸.

Esta norma, así, incumplía con principios básicos del derecho penal, ya que no se respetaban principios³⁹ como el de irretroactividad de la norma penal, puesto que la Ley de Responsabilidades Políticas habilitaba el conocimiento de hechos cometidos —no tras la aprobación de la norma—, sino durante la Guerra e incluso con anterioridad al golpe de Estado, esto es, hasta octubre de 1934, cuando el ordenamiento jurídico y el gobierno eran ejercidos todavía por los dirigentes de la II República, constituyendo y tipificando una serie de delitos políticos, que buscaba el castigo y la inocuización absoluta del enemigo, a través del sometimiento al régimen instaurado⁴⁰.

Tal sumisión se lograba por medio de la prohibición para ejercer determinadas profesiones, la imposición de multas y sanciones pecuniarias de cantidades elevadas, así como por la requisa o apropiación de bienes que podía imponerse como castigo principal, o bien al objeto de cumplir con las responsabilidades derivadas de las sanciones anteriores⁴¹.

35. LAYANA ILUNDÁIN, César, *Expolio y castigo. La represión económica en Navarra, 1936-1945... 1966*, Gobierno de Navarra. Fondo de Publicaciones, Pamplona, 2021, pág. 179.

36. De hecho, el propio Preámbulo de la ley alude a que el arbitrio judicial será bastante amplio. Vid. Preámbulo de la Ley, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 44, de 13 de febrero de 1939.

37. En los seis años que tuvo vigencia la norma, se incoaron alrededor de trescientos cincuenta mil expedientes, que se mantuvieron abiertos hasta pasadas dos décadas de su derogación.

38. RODRÍGUEZ GUERRA, Ana Cristina, *La represión*, op. cit., pág. 278.

39. Ya se ha comentado el *non bis in idem*, véase nota 31.

40. MELERO VARGAS, Miguel Ángel, "Represión...", op. cit., pág. 156.

41. HEREDIA URZAIZ, Iván, "La aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas en los partidos judiciales de Barbastro, Benabarre, Tamarite, Boltaña y Fraga", en *Argensola, Revista de Ciencias Sociales del Instituto de Estudios Altoaragoneses*, núm. 123, 2013, pág. 289.

Por su parte, en el territorio administrado por el gobierno republicano, se produjeron también algunas incautaciones, ya que esta administración estuvo preocupada incluso antes de la Guerra y del golpe de Estado en preservar y conservar el patrimonio artístico español⁴².

De esta manera, escasos días después del levantamiento militar se establecieron una serie de medidas de conservación y traslado de objetos artísticos, históricos y científicos hacia los Museos, Archivos y Bibliotecas del Estado, en virtud del Decreto de 23 de julio de 1936⁴³.

Meses más tarde, por Orden de 5 de abril de 1937 se erigió la Junta Central del Tesoro Artístico, cuya misión no era otra que la incautación para la preservación de bienes muebles o inmuebles con interés artístico, histórico y bibliográfico, al efecto de evitar por parte del Estado su pérdida, su destrucción o su puesta en peligro, ya pertenecieran al propio Estado republicano, ya pertenecieran a las provincias, municipios o a particulares⁴⁴.

Del mismo modo, se fueron creando otras juntas delegadas que presentaban el mismo objeto y que fueron actuando de forma diversa e improvisada a medida que la contienda iba avanzando⁴⁵ y el territorio del bando republicano fue retrocediendo.

Por otra parte, no con la finalidad protectora o de salvaguarda del patrimonio histórico —artístico español, sino para obtener fondos para el conflicto bélico que se estaba desarrollando⁴⁶, así como para reparar los daños

42. Véanse el art. 45 de la Constitución española de 1931, el Decreto de 27 de mayo de 1931 o la Ley de 13 de mayo de 1933, relativa al Patrimonio Artístico Nacional.

43. Véase Gaceta de Madrid de 25 de julio de ese mismo año.

44. Véase Gaceta de Madrid de 19 de abril de 1937.

45. Se estiman que se incautaron durante el conflicto bélico más de cuarenta mil bienes. Véase RODRÍGUEZ, Conxa, «Entrevista a Arturo Colorado Castellary. “El arte como botín de guerra es sencillamente un robo”», en *Público*, de 16 de febrero de 2025. Recuperado de: <https://www.publico.es/culturas/arte-botin-guerra-sencillamente-robo.html>. Además, casi alrededor de un diez por ciento salieron del país, en la búsqueda de una mejor tutela. Vid. REAL LÓPEZ, Inmaculada, “Arte repatriado. El patrimonio de Aragón procedente de Ginebra”, en *Artígrama*, núm. 35, 2020, págs. 283 y ss.

46. Del mismo modo, también se produjo la incautación de bienes inmuebles de los sospechosos de haber actuado contra el gobierno, o de aquellos que hubieren sido condenados, así como de los inmuebles abandonados por sus propietarios. Vid. Decreto del Ministerio de Hacienda, de 27 de septiembre de 1936, y SEPÚLVEDA LOSA, Rosa, “Incautaciones de fincas urbanas en Albacete durante la Guerra Civil”, en *Al-Basit, Revista de estudios albacetenses*, núm. 1 extraordinario, 1996, págs. 11 y ss.

causados por el golpe de Estado y por la posterior Guerra Civil, se erigió la Caja General de Reparaciones de Daños y Perjuicios de la Guerra⁴⁷, que, bajo el paraguas del Ministerio de Hacienda, compelió a los individuos a ceder las joyas que poseyeran.

Las labores de esta Caja General se desarrollaron, en parte, para la ejecución de la represión por parte del bando republicano a aquellos que actuaban colaborando o auxiliando al bando sublevado, o se sospechaba de ello, incautando y confiscando las posesiones y los bienes de estos⁴⁸.

Además, al igual que en el bando gubernamental, se creó la Junta Central del Tesoro Artístico, puesto que en el bando alzado se quiso proteger los bienes culturales y artísticos de las actuaciones de los denominados “rojos”⁴⁹, para lo cual se constituyó el Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional, que como indica su nombre se dedicaba a la protección de dicho patrimonio incluso si el mismo se hallaba fuera del territorio español⁵⁰.

En cualquier caso, muchos de los bienes incautados por los republicanos, al final de la guerra, pasaron a manos de los sublevados que habían alcanzado el poder. El nuevo gobierno franquista pretendió devolver estos objetos y bienes, con el trabajo del instituido Servicio de Defensa, el cual elaboró y publicó listas e inventarios de bienes artísticos, además de organizar exposiciones al objeto de dar a conocer las piezas incautadas⁵¹. Tras un lapso de tiempo, los bienes y objetos que no fueron requeridos ni solicitados se cedieron por la administración franquista a instituciones del Estado o de la Iglesia —principalmente—⁵², toda vez que esos bienes expoliados por el

47. Decreto de 23 de septiembre de 1936. Véase Gaceta de Madrid de 25 de septiembre de ese mismo año.

48. Algunos autores incluso indican que estas requisas se produjeron con el objetivo de nacionalizar las grandes empresas privadas, y ejecutar una represión de clase. En este sentido, véase ARTOLA BLANCO, Miguel; HERNÁNDEZ BARRAL, José Miguel, “La Caja General de Reparaciones: represión económica, represión de clase (1936-1939)”, en *Ayer*, vol. 129, núm. 1, 2023, págs. 185 y ss.

49. Recuérdense los ataques a los templos religiosos. Sobre este particular véase BARRIOS ROZÚA, Juan Manuel, “Las destrucciones iconoclastas durante la Guerra Civil y su papel en la propaganda franquista”, en *Investigaciones Históricas*, núm. 28, 2008, págs. 185 y ss.

50. En este sentido, véase el Decreto de 22 de abril de 1938.

51. Véase la Orden de 11 de enero de 1940.

52. RODRÍGUEZ PEINADO, Laura; VILLALBA SALVADOR, María; CABRERA LAFUENTE, Ana, “Objetos artísticos procedentes del Servicio de Recuperación Artística en el Museo Nacional de Artes Decorativas de Madrid”, en Arturo COLORADO CAS-

bando gubernamental no reclamados —en forma y término— pasaron a conformar la propiedad del Estado⁵³.

III. LA SITUACIÓN PREVIA A LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA: LOS ESCASOS AVANCES ANTERIORES A LA LEY DE MEMORIA HISTÓRICA, LA APROBACIÓN DE LA NORMA DE 2007 Y LAS OPORTUNIDADES DE RESARCIMIENTO

La justicia transicional, aquella disciplina que estudia la forma en que los pueblos hacen justicia en periodos de paso o trasiego desde periodos dictatoriales o autoritarios a gobiernos democráticos, se asienta sobre cuatro pilares básicos o elementales, a los que debe darse respuesta —en todo caso— en contextos en los que se han producido graves violaciones a los derechos humanos⁵⁴. Estos principios, no son otros que la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición⁵⁵.

Dejando de lado el estudio completo de la justicia de transición española⁵⁶ y volviendo sobre el nudo gordiano que aquí interesa, se debe analizar en este punto las medidas adoptadas por el ordenamiento jurídico español antes de la aprobación y vigencia de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, al objeto de reparar y satisfacer a las víctimas de la represión económica acaecida durante la Guerra Civil y la posterior etapa dictatorial, por medio del expolio y las incautaciones de sus bienes, que se han examinado en el apartado anterior.

Aunque la respuesta ofrecida por el Estado español en el campo reparatorio en relación a las víctimas no es para nada prolija, se debe mencionar, primeramente, la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio

TELLARY (ed.), *Patrimonio, Guerra Civil y posguerra*, ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2010, págs. 325 y ss.

53. Decreto 2527/1963, de 10 de octubre de 1963.

54. Para un estudio concreto de la justicia transicional, sus principios, y el estudio pormenorizado de los supuestos argentino y español, véase RUIZ MORALES, Manuel Luis, *Impunidad, ...*, *op. cit.*, págs. 48 y ss.

55. Más recientemente se ha incorporado la memorialización. En este sentido, véase el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, “Los procesos de memorialización en el contexto de violaciones graves de derechos humanos y del derecho internacional humanitario: el quinto pilar de la justicia transicional”, de 9 de julio de 2020. Recuperado de: <https://docs.un.org/es/A/HRC/45/45>.

56. Con esta finalidad, véase RUIZ MORALES, Manuel Luis, *Impunidad, ...*, *op. cit.*

Sindical acumulado⁵⁷, el Real Decreto-Ley 1671/1986, de 1 de agosto —que desarrollaba la anterior norma legal—, y la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos Incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936-1939, y su desarrollo en el Real Decreto 610/1999, de 16 de abril, ya que a través de las mismas —normas⁵⁸— el Estado español intentó reparar en mayor o menor medida —y durante el mandato de gobiernos de distinto signo— las incautaciones realizadas a los organismos sindicales y a los partidos políticos, cumpliendo con parte de lo exigido como reparación en la justicia transicional.

Sin embargo, poco o nada se había avanzado en cuanto a la restitución de bienes requisados y apropiados a particulares por el gobierno de facto, de ahí que, ante el vigor que iba alcanzando en tales años la disciplina de la justicia transicional, como consecuencia de la cantidad de tales procesos que se estaban desenvolviendo o que estaban pendientes de resolución en el mundo, como ocurría en el supuesto español, la Organización de las Naciones Unidas aprobó en 2005 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 reparaciones⁵⁹, en la que se reconoce como principio básico en la materia la reparación por los perjuicios o daños sufridos⁶⁰, de forma tal que la misma debería ser idónea, efectiva y realizarse lo antes posible, al efecto de promover la justicia. De esta manera, se indica que la misma deberá de ser proporcional y corresponde al Estado donde se han producido tales violaciones graves de los derechos humanos⁶¹. De hecho, es al Estado en cuestión a quien corresponde fijar programas nacionales de reparación para atender a las víctimas de lo sucedido, debiendo incluso acoger, en su acervo jurídico interno, estas prerrogativas.

57. Anteriormente a esta norma, durante los primeros gobiernos de la UCD, la Administración del Estado optó por ceder el uso temporal de los locales que eran utilizados por el único sindicato del franquismo, el Sindicato Vertical, a las organizaciones sindicales que iban apareciendo, aunque ello beneficiaba a unos sindicatos más que a otros, lo que requirió de esta ley. Véase el art. 3 del Real Decreto-Ley 19/1979, de 8 de octubre.

58. Para un examen más exhaustivo del particular, véase VALLÈS MUÑOZ, Daniel, “La restitución de bienes incautados a organizaciones sindicales y partidos políticos durante el franquismo”, en *Historia, Trabajo y Sociedad*, núm. 6, 2015, págs. 51 y ss.

59. Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.

60. Véase el Principio IX de la Resolución.

61. O bien a las personas físicas o jurídicas responsables, aunque el Estado tendrá la obligación primigeniamente, y más en casos como el español, en los que los atentados a los derechos de los individuos surgen del propio gobierno de facto.

Además, entre las formas posibles de reparación se encuentran la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de no repetición, así como la restitución, aludiendo a esta última en primer lugar, como forma de dar a entender que, en la medida en que sea viable, se ha de adoptar esta opción, devolviendo a la víctima a la situación justamente anterior a la que se produjo la vulneración de sus derechos, declarando este principio literalmente que comprende esta reparación a la restitución o devolución de los bienes de los damnificados⁶².

Dos años más tarde, el legislador español vino a aprobar la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, ampliamente conocida como Ley de Memoria Histórica, donde se hace referencia en reiteradas ocasiones a la vocación rehabilitadora y reparadora de la norma, aunque no alude en ninguno de sus preceptos a la posibilidad de recuperar por parte de las víctimas los bienes incautados por parte de los sublevados y la posterior dictadura, toda vez que la ley se centra en la reparación de carácter moral⁶³.

De este modo, aunque la norma de memoria histórica reconoce el derecho de los perjudicados por la dictadura de obtener una declaración de reparación personal⁶⁴ —como consecuencia de resoluciones de órganos penales o administrativos que eran ilegítimos⁶⁵—, y se recoge en ella la posibilidad —además— de compatibilizar esta declaración con cualesquiera otras formas de reparación que se contengan en el orden jurídico español; lo cierto es que el propio texto normativo impide el reconocimiento de cualquier tipo de responsabilidad patrimonial para el Estado, ni de otra administración, sin que pueda dar lugar la ley a un derecho a una reparación o indemnización de naturaleza económica, cerrando así —a priori— la vía a la restitución o devolución.

De esta suerte, la norma memorialista venía a consolidar la posición seguida por el Supremo Tribunal español, en relación a la posibilidad de recuperar los bienes incautados durante el conflicto bélico acaecido tras el golpe y la posterior dictadura, toda vez que este alto tribunal consideró que no existía legitimación para exigir la devolución de bienes⁶⁶ por parte de

62. Véase párr. 19 *in fine* de la anterior Resolución.

63. Sobre el objeto de la ley, véase su art. 1. Del mismo modo, se expresan los arts. 2, 4 y la Exposición de Motivos.

64. Véase el art. 4 de la Ley de Memoria Histórica.

65. Véase el art. 3 de la Ley de Memoria Histórica.

66. En el particular, bienes inmuebles incautados en aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas, y actualmente ocupados por la administración del Estado.

los particulares, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, y —en especial— en virtud de la Ley 43/1998, que se refería a los partidos políticos⁶⁷.

Ahora bien, como ya se ha comentado, la Ley de Memoria Histórica y su normativa de desarrollo⁶⁸, permitía obtener una declaración de reparación, estableciéndose —además— el procedimiento para proceder con tal solicitud, incentivándose así la presentación de reclamaciones en las que se solicitaba la devolución de los bienes incautados por la dictadura en virtud de la Ley de Responsabilidades Políticas, o bien la indemnización que correspondiere por parte de las víctimas o las personas legitimadas a ello⁶⁹.

Ante alguna solicitud que se realizó persiguiendo dicha pretensión, el Ministerio de Justicia cerró la posibilidad de acceder a la restitución o indemnización de los bienes reclamados, aduciendo la falta de fundamentos jurídicos y la presentación extemporánea de la solicitud⁷⁰.

Esta negativa abrió la vía judicial, que —igualmente— fue obstruida, toda vez que la Audiencia Nacional entendió que la propia norma memorialista aprobada, y sobre la que fundamentaba su posición la parte demandante —en el caso que tuvo que conocer—, rechazaba expresamente la opción de obtener reparaciones de carácter económico o una responsabilidad patrimonial por parte del Estado, siendo —además— que la Ley de Memoria Histórica no reconocía la anulación de las sentencias condenatorias de los órganos jurisdiccionales franquistas como consecuencia de la Ley de 9 de febrero de 1939, sino que únicamente se admitía su ilegitimidad, su injusticia, y ello sólo daría derecho a tal declaración —más bien de carácter formal y de naturaleza moral—⁷¹.

67. En esta resolución se entiende necesario restituir a los partidos, para equipararlos a los sindicatos —que anteriormente habían podido recuperar sus bienes—, así como por el papel que juegan los partidos en un Estado democrático, ya que de ellos emana la voluntad popular, por lo que suponía un “acto de justicia histórica” devolverles aquello de lo que se les había privado. Vid. Sentencia del Tribunal Supremo, núm. 6432/2003, de 5 de abril de 2006 (ECLI:ES:TS:2006:2049).

68. Véase el Real Decreto 1791/2008, de 3 de noviembre, sobre la declaración de reparación y reconocimiento personal a quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura, donde se regula expresamente la mencionada Declaración de reparación a la que se ha aludido en párrafos precedentes.

69. Art. 4 del Real Decreto 1791/2008, de 3 de noviembre.

70. VALLÈS MUÑO, Daniel, “El TEDH no cuestiona la Ley de Memoria Histórica, pero podría”, en *InDret*, núm. 4, 2015, págs. 5 y ss.

71. Aunque sí podían ensayarse otras formas de reparación amparadas por el ordenamiento y la Ley de Memoria de 2007. Vid. Sentencia de la Audiencia Nacional, núm. 281/2010, de 5 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:AN:2011:5508).

Clausurada la vía interna⁷², los familiares de los perjudicados buscaron tutela en el sistema europeo de derechos humanos⁷³, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos —en adelante, TEDH—, que mantuvo la postura de la Audiencia Nacional en torno al significado de la ilegitimidad y el contenido y alcance de la declaración de reparación contenidas en la Ley 52/2007, desestimando las pretensiones tendentes a la devolución o recuperación de los bienes incautados⁷⁴.

De hecho, el Tribunal de Estrasburgo ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples particulares sobre procesos de justicia transicional⁷⁵, debiendo abordar el tema de las incautaciones de bienes. Ante la presentación de estos casos, el tribunal que vela por el cumplimiento del Convenio Europeo de Derechos Humanos ha resuelto de modo dispar. De esta forma, en ciertos supuestos ha optado por la seguridad jurídica y la estabilidad generada por el ordenamiento jurídico nuevo que surge junto con la instauración democrática, amparando así el derecho del actual propietario del bien. En otras ocasiones, aunque minoritariamente, el tribunal ha argüido que la seguridad jurídica se consolida tutelando los derechos pasados, toda vez que las incautaciones se produjeron como consecuencias de abusos y de violación grave de los derechos humanos, por lo que debería procederse y favorecerse la restitución⁷⁶.

Frente a este panorama, el amparo de la Ley de Memoria Histórica en esta materia resultó ser insuficiente, al menos en la práctica, ya que ni el

72. La misma ha sido obstruida en diversos procedimientos y de acuerdo a distintos fundamentos jurídicos —como la prescripción—, en relación a la restitución de diferentes tipos de bienes, como ocurrió con la privación de valor de los billetes puesto en circulación por el gobierno de la zona republicana, toda vez que las pretensiones de compensación fueron desestimadas por el Poder Ejecutivo y Judicial. En este sentido, véase la sentencia del Tribunal Supremo, núm. 4885/2016, de 29 de septiembre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3424).

73. Como ocurrió con la comunidad hereditaria del catedrático de Derecho penal, Mariano Ruiz-Funes.

74. Decisión del TEDH, caso Ruiz-Funes Montesinos y otros contra España, de 4 de noviembre de 2014.

75. Sobre la justicia transicional española debió pronunciarse en esos años en otros casos, como la Decisión del TEDH, caso Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz contra España, de 27 de marzo de 2012; o la Decisión del TEDH, caso Canales Bermejo contra España, de 8 de noviembre de 2012, optando por la inadmisión de estos asuntos, y evitando pronunciarse sobre la justicia transicional española.

76. ALLEN, Tom; DOUGLAS, Benedit, “Closing the door on restitution: the European Court of Human Rights”, en Antoine BUYSE y Michael HAMILTON (eds.), *Transitional Jurisprudence and the ECHR. Justice, Politics and Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, págs. 211 y ss.

Ejecutivo ni los órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales consideraron tutelado el derecho de los familiares de las víctimas, imposibilitando la restitución o la correspondiente indemnización por las requisas y confiscaciones realizadas durante el período dictatorial.

Ahora bien, las Naciones Unidas —por medio del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición— cuando tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la justicia transicional española tras la aprobación de la Ley 52/2007, destacó que la norma no contenía mecanismos de restitución u otras medidas compensatorias para reparar a los particulares perjudicados por la incautación de sus bienes, debiendo el Estado español desarrollar mayores esfuerzos al objeto de efectivizar la devolución de las propiedades a estos sujetos⁷⁷.

Con el devenir de los años, se sucedieron gobiernos progresistas y conservadores, siendo que, en 2021, durante el gobierno progresista de Pedro Sánchez y un año antes de la aprobación de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, se realizó un nuevo seguimiento de la situación por parte del Relator Especial de las Naciones Unidas, en el que se entendió implementadas las exigencias del Informe anterior —de 2014— en materia de restituciones, puesto que el gobierno español comunicó a los representantes de las Naciones Unidas más de medio millón de beneficiarios de las reparaciones en las últimas cuatro décadas; aunque también es cierto, que el Informe explicaba que no quedaba suficientemente claro que se hubieran satisfecho las exigencias compensatorias de los particulares, así como —en el mismo— se mostraba la preocupación del Relator acerca de los escasos avances ejecutados por España en materia de justicia, así como en relación a la anulación de las sentencias y otras obligaciones internacionales que el Estado en cuestión no había cumplido, a pesar de hallarse reconocidas por el Derecho internacional⁷⁸.

IV. LA SITUACIÓN TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DE MEMORIA DEMOCRÁTICA

En octubre de 2022, se aprobó la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, que supuso la derogación de la Ley de Memoria Histórica y una reformulación sin precedentes de la justicia transicional española, acogiendo gran parte de las exigencias reclamadas insistentemente por organismos

77. Informe del Relator Especial sobre promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, Misión a España, de 22 de julio de 2014, párr. 91 y apartado n) de las recomendaciones.

78. Informe del Relator Especial sobre promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabián Salvioli, Seguimiento de las visitas a Túnez, el Uruguay y España, de 5 de agosto de 2021, pág. 22.

internacionales⁷⁹ y asociaciones de víctimas, al efecto de completar de una mejor manera el proceso de justicia transicional en este país, satisfaciendo las pretensiones de los perjudicados por la guerra y la posterior dictadura⁸⁰.

Esta norma en el campo de estudio que aquí interesa, contiene varias previsiones que son merecedoras de atención y examen.

En primer lugar, de acuerdo al art. 1 de la ley se indica que la misma surge para reconocer a las víctimas, esto es, los que sufrieron la persecución o la violencia, por diferentes razones, desde el golpe de Estado a la entrada en vigencia de la Constitución Española, favoreciendo la reparación moral y la recuperación de la memoria. Igualmente, se condena la dictadura, declarando ilegal al régimen.

El segundo precepto, por su parte, resulta vital, toda vez que el mismo fija las bases de la ley, en torno a los principios básicos de la justicia transicional —ya comentados reiteradamente: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición—, acogiendo —y pareciendo incorporar para el particular español— los elementos propios de esta disciplina de la justicia de transición. Pero este segundo artículo reviste mayor importancia, ya que en los apartados siguientes se expresa que esta misma ley deberá interpretarse conforme a los tratados internacionales ratificados por España, pudiendo aplicarse el texto del tratado directamente⁸¹, e incluso —argumenta el precepto— todo el ordenamiento español⁸² se interpretará y aplicará de acuerdo al Derecho internacional⁸³.

Por otro lado, en tercer término, es dable destacar el contenido de los artículos 4 y 5 de la Ley memorialista de 2022, ya que modifican las consideraciones realizadas en la norma de memoria de 2007.

De esta manera, la Ley contiene un reconocimiento general del carácter ilegal y de la naturaleza radicalmente nula de las sanciones penales impues-

79. Como ocurría con las Naciones Unidas, como ya se ha comentado.

80. Para un análisis completo de la Ley y de sus consecuencias para la justicia de transición española, así como sus falencias y posibilidades, véase RUIZ MORALES, Manuel Luis, *Impunidad, ...*, *op. cit.*, págs. 476 y ss.

81. Apartado segundo del art. 2.

82. También la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía, con el significado que ello tiene, en el ámbito de la justicia. Sobre tales consecuencias, véase RUIZ MORALES, Manuel Luis, *Impunidad, ...*, *op. cit.*, págs. 481 y ss.

83. Que fija como criterios en categorías de delitos como los de guerra, lesa humanidad, genocidio, la imprescriptibilidad o la imposibilidad de utilizar amnistías. Véase apartado tercero del art. 2.

tas como consecuencia de no formar parte del Movimiento Nacional ni compartir sus valores, ideología y moralidad⁸⁴, tanto en el transcurrir del conflicto bélico que surge a mediados de 1936 como durante los años de la dictadura, y a su vez recoge una declaración no sólo sobre la ilegalidad y la ilegitimidad de los órganos jurisdiccionales y administrativos del régimen, sino también la nulidad de sus resoluciones —dando un paso definitivo en relación a la Ley de Memoria Histórica— impuestas con carácter personal, por las razones aducidas anteriormente⁸⁵. Estas declaraciones de nulidad de las condenas y sanciones darán lugar a reconocimiento y reparación personal —de la forma que estime y haya previsto el ordenamiento—, pero —al igual que disponía la norma memorialista de 2007— se indica en el texto de la ley que la misma no generará responsabilidad patrimonial para el Estado u otros particulares, ni dará lugar a indemnizaciones de naturaleza económica⁸⁶.

En cuarto lugar, el capítulo que trata el tema de las reparaciones, alude en su artículo 31 concretamente a las incautaciones de bienes —sin diferenciar entre sus diversas categorías—, reconociendo el derecho a obtener un resarcimiento sobre los mismos —siempre que hubieran sido requisados por razones políticas e ideológicas— de acuerdo a las normas de desarrollo que se fijen⁸⁷.

En este sentido, ese mismo precepto señala que corresponderá a la Administración del Estado proceder —en el plazo de un año— con una auditoría sobre los bienes —de distinta naturaleza— incautados por las diversas razones aducidas y por la aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas, para posteriormente —de este modo— reconocer a los perjudicados, con independencia de lo dispuesto en el mencionado apartado cuarto del artículo quinto.

Sin embargo, aunque la normativa de desarrollo programada no ha visto la luz⁸⁸, esto no ha impedido las tareas de ejecución de ciertas labores de

84. El apartado segundo del art. 4 hace una relación de sujetos que fueron reprimidos por estas cuestiones.

85. Art. 5 de la Ley de Memoria Democrática.

86. Apartado cuarto del art. 5, y apartado primero del art. 6.

87. Por otra parte, en la Disposición adicional novena se explica que la Ley 43/1998 deberá aplicarse también a los bienes obtenidos en el extranjero, fijándose el plazo de un año para incoar la reclamación de estos bienes inmuebles vinculados a los partidos políticos.

88. Alguna sí ha sido aprobada, como el Real Decreto 265/2025, de 8 de abril, por el que se regula el Consejo de la Memoria Democrática y el Registro Estatal de Entidades de Memoria Democrática. No obstante, el desarrollo reglamentario en otras materias no

auditoría de bienes por parte de alguna Administración del Estado⁸⁹, como ha ocurrido con el Ministerio de Cultura, que ha publicado un inventario con más de cinco mil bienes⁹⁰, frente a la que los herederos de los expoliados o perjudicados pueden reclamar su devolución.

De hecho, este mismo año, el propio Gobierno español ha propiciado la devolución de algunos de estos bienes inventariados en la auditoría realizada por el Ministerio de Cultura a los familiares de las víctimas de las incautaciones⁹¹, aunque lo cierto es que otras instituciones habían procedido

se ha producido aún, como en el campo de las incautaciones a los partidos políticos. Vid. GIL, Iván, “El Gobierno recorta su ley de memoria y deja a ERC sin la devolución de bienes incautados”, en *El Confidencial*, de 3 de febrero de 2023. Recuperado de: https://www.elconfidencial.com/espana/2023-02-03/gobierno-recorta-ley-memoria-reparacion-economica_3568255/; GIL, Iván, «El gobierno rebaja las expectativas de ERC para la restitución de bienes incautados en la Guerra Civil por “falta de documentación”», en *El Periódico*, de 11 de octubre de 2025. Recuperado de: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20251011/gobierno-expectativas-erc-bienes-icautados-122474585>. No obstante, el proyecto de Real Decreto sobre las incautaciones a los partidos, de acuerdo a la previsión de la Disposición Adicional decimonovena de la Ley de Memoria Democrática, se ha desarrollado, habiendo terminado la fase de Consulta Pública previa, el 7 de agosto de 2025. Véase Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de restitución o compensación a los partidos políticos de bienes y derechos incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del periodo 1936-1939, del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática. Recuperado de: https://mpt.gob.es/eu/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2025/2025-08-07.html

89. Véase “El Gobierno activa la auditoría de los bienes incautados por el franquismo”, en *La Razón*, de 13 de abril de 2024. Recuperado de: https://www.larazon.es/espana/gobierno-activa-auditoria-bienes-incautados-franquismo_20240413661a60ddc18d-40000175dc44.html

90. En este sentido, véase “Cultura publica el inventario de los bienes incautados durante la Guerra Civil y la dictadura franquista”, en *La Moncloa —Prensa—*, de 12 de junio de 2024. Recuperado de: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notas-prensa/cultura/paginas/2024/120624-bienes-incautados-guerra-civil-dictadura.aspx>; “Cultura abre la puerta a reclamar más de 5.000 bienes incautados en la Guerra Civil y la dictadura”, en *Rtve.es*, de 12 de junio de 2024. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20240612/cultura-hace-inventario-mas-5000-bienes-incautados-durante-guerra-civil-dictadura/16144150.shtml>

91. Las solicitudes y devoluciones más renombradas han sido las de los familiares de Pedro Rico López y Ramón de la Sota y Llano. Vid. “El Gobierno devuelve siete cuadros incautados por el franquismo durante la Guerra Civil”, en *Rtve.es*, de 22 de mayo de 2025. Recuperado de: <https://www.rtve.es/noticias/20250522/gobierno-devuelve-siete-cuadros-incautados-franquismo-guerra-civil/16592597.shtml>

ESTUDIOS

Esta obra colectiva atiende a diversas cuestiones referentes a la justicia transicional española, así como al sistema penal imperante tras la Guerra Civil y durante la dictadura franquista, ofreciendo respuestas a aspectos vitales como la incautación de bienes, la pena de muerte, la depuración universitaria, la consideración de prácticas como terroristas, la criminalización de las mujeres en este periodo, la transición a la democracia del sistema policial, la moral femenina impuesta, las posibilidades de reparar en torno a la doctrina de la responsabilidad de proteger, o los intentos de hacer justicia en pleno desarrollo de la dictadura cívico militar en la experiencia argentina, entre otras temáticas examinadas.

Por tanto, esta obra es de vital relevancia para aquellos estudiosos del periodo dictatorial y la posterior transición democrática, fundamentalmente desde un plano jurídico penal, y de las ciencias penales en general, de manera que no sólo académicos sino la sociedad en su conjunto, los colectivos de víctimas que buscan obtener verdad, justicia y reparación, e incluso el legislador o los miembros del Ejecutivo, deben tener en cuenta esta publicación, ya que puede servir de puente adecuado para el entendimiento de estas problemáticas, al igual que puede resultar idóneo para elaborar un correcto desarrollo de políticas públicas de memoria en el momento presente y en el más próximo futuro.

ISBN: 978-84-1085-634-9



ER-02802005



GA-20050100



173-MD-2024

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

ARANZADI