

## I. DISPOSICIONES GENERALES

### JEFATURA DEL ESTADO

**11836** *Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica 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.*

#### I

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, declara como deber del legislador y cometido de la ley consagrar y proteger el derecho a la memoria personal y familiar como expresión de plena ciudadanía democrática, así como promover el conocimiento y la reflexión sobre nuestro pasado, para evitar que se repitan situaciones de intolerancia y violación de derechos humanos como las vividas durante la contienda y la represión posterior.

En los cimientos de esta Ley se encuentra la clara voluntad de reencuentro entre los españoles y de homenaje igualitario a todas las víctimas del episodio más doloroso de nuestra historia reciente. Se considera inaplazable que la democracia española honre a todos los que padecieron las injusticias y agravios producidos durante este enfrentamiento, que dividió a la sociedad española durante décadas.

La reforma de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que se acomete mediante el presente real decreto-ley, se asienta sobre estos mismos principios y valores, que son también los que inspiran la vigente Constitución Española. Es un símbolo que muestra la valentía y la fortaleza de nuestras instituciones democráticas para hacer frente a nuestro pasado y para encarar así nuestro futuro como sociedad.

#### II

Uno de los aspectos destacados de la Ley 52/2007 es la retirada de símbolos y monumentos de exaltación de la Guerra Civil y de la Dictadura, como medida necesaria para expresar la repulsa y condena hacia elementos que chocan frontalmente con los principios que fundamentan nuestra sociedad y nuestro ordenamiento jurídico. En este contexto, deviene esencial el artículo 16.2 de la Ley al prever que en ningún lugar del Valle de los Caídos «podrán llevarse a cabo actos de naturaleza política ni exaltadores de la Guerra Civil, de sus protagonistas, o del franquismo». Este precepto se sostiene en la voluntad, expresada en la disposición adicional sexta de esta Ley, de que el Valle de los Caídos se consagre como un lugar destinado a honrar y rehabilitar la memoria de todos los fallecidos en la Guerra y la represión política posterior.

La presencia en el recinto de los restos mortales de Francisco Franco dificulta el cumplimiento efectivo del mandato legal de no exaltación del franquismo y el propósito de rendir homenaje a todas las víctimas de la contienda. El presente real decreto-ley pretende poner fin a esta situación, al establecer que solo podrán yacer en el Valle de los Caídos los restos mortales de personas que fallecieron a causa de la Guerra Civil y, en consecuencia, habilitar la exhumación de los restos mortales de personas distintas a las caídas durante la Guerra. Así mismo, consagra de manera expresa el Valle de los Caídos como lugar de conmemoración, recuerdo y homenaje igualitario a las víctimas.

#### III

El fundamento y el objetivo de la reforma, a los que se acaba de aludir, son de un inequívoco y extraordinario interés público: que la actuación de los poderes públicos

atienda al sentir mayoritario de la sociedad española, que considera inaplazable poner fin a décadas de una situación impropia de un Estado democrático y de Derecho consolidado. Muestra elocuente de este sentir ha sido la aprobación con un único voto en contra en el Congreso de los Diputados, el 11 de mayo de 2017, de la Proposición No de Ley para la efectiva aplicación y desarrollo de la Ley 52/2007. Esta proposición no de Ley insta al Gobierno de España a «afrontar, de forma decidida y urgente, las recomendaciones del Informe de expertos sobre el futuro del Valle de los Caídos entregado al Ministerio de la Presidencia el 29 de noviembre de 2011. Con ello debemos proceder a resignificar la función del Valle de los Caídos para que deje de ser un lugar de memoria franquista y nacional-católica y reconvertirlo en espacio para la cultura de la reconciliación, de la memoria colectiva democrática, y de dignificación y reconocimiento de las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura. En particular, dar cumplimiento preferente a la exhumación de los restos de Francisco Franco y su traslado fuera del Valle de los Caídos».

Esta proposición no de ley explicita de forma contundente la voluntad de los representantes de la ciudadanía de proceder a la exhumación y de hacerlo, además, de forma no sólo urgente sino también preferente. En efecto, el Congreso de los Diputados insta al Gobierno a implementar las recomendaciones del Informe de 2011 de manera «urgente», señalando además como «preferente» la exhumación de los restos de Francisco Franco y su traslado fuera del Valle de los Caídos. De esta forma, resulta manifiesto que el mandato que el Congreso de los Diputados dirige al Gobierno debe cumplirse a la mayor brevedad.

A mayor abundamiento, la extraordinaria y urgente necesidad de la reforma legal viene apoyada y avalada por la perentoria exigencia de dar cumplimiento a los reiterados requerimientos de Naciones Unidas que, en los últimos años, ha venido requiriendo al Estado español para que dé cuenta de las medidas adoptadas en materia de memoria histórica y regeneración democrática.

Concretamente, el Informe emitido en julio de 2014 por el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye con una larga lista de recomendaciones para el Gobierno español y la petición de que en un plazo de 90 días «presente un cronograma en el que se indiquen las medidas que se llevarán a cabo para implementar estas recomendaciones y asistir a las víctimas del franquismo». Con respecto al Valle de los Caídos, este Grupo de Trabajo lamenta específicamente que no se hayan implementado las recomendaciones del aludido Informe de 2011 en relación con la retirada de los restos del dictador Francisco Franco de dicho mausoleo.

En este mismo sentido Pablo de Greiff, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, emitió un Informe el mismo mes de julio de 2014 donde vinculaba la presencia de Francisco Franco en el Valle de los Caídos con la exaltación del franquismo y con las dificultades de consagrarlo como lugar en favor de la paz y la reconciliación, además de sugerir implementar las recomendaciones del 2011 respecto del Valle.

Los motivos que acaban de exponerse justifican ampliamente la concurrencia de los requisitos constitucionales de extraordinaria y urgente necesidad, que habilitan al Gobierno para aprobar el presente real decreto-ley dentro del margen de apreciación que, en cuanto órgano de dirección política del Estado, le reconoce el artículo 86.1 de la Constitución (STC 142/2014, FJ 3 y STC 61/2018, FFJJ 4 y 7). Concurren también las notas de excepcionalidad, gravedad y relevancia que hacen necesaria una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido para la tramitación parlamentaria de una ley, bien sea por el procedimiento ordinario o por el de urgencia (STC 68/2007, FJ 10 y STC 137/2011, FJ 7).

Por otra parte, la ausencia de actividad gubernamental previa dirigida al cumplimiento del mandato parlamentario urgente y preferente del año 2017 no impide al ejecutivo usar, en este momento, la legislación de urgencia. En efecto, el hecho de que una situación haya sido tolerada por largo tiempo debido a la inactividad del Gobierno y al desconocimiento de un deber de normación impuesto por las Cortes Generales no es óbice para que se haga frente a la misma por vía de la legislación de urgencia (STC 11/2002, FJ 7).

Finalmente, la circunstancia de que los restos de Francisco Franco hayan estado depositados durante décadas en el Valle de los Caídos no excluye la utilización de la figura del real decreto-ley. El carácter estructural de esta situación no impide que en el momento actual pueda convertirse en un supuesto de extraordinaria y urgente necesidad atendiendo a las circunstancias concurrentes (STC 137/2011, FJ 6; STC 183/2014, FJ 5; STC 47/2015, FJ 5; STC 139/2016, FJ 3 y STC 61/2018, FJ 4).

## IV

Con base en todo lo expuesto, se precisa una respuesta normativa con rango de ley en la medida en que resulta necesario modificar las previsiones de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

El presente real decreto-ley añade un apartado 3 al artículo 16 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, referido al Valle de los Caídos. Este nuevo apartado consagra el Valle de los Caídos como un lugar destinado a la conmemoración, recuerdo y homenaje a los fallecidos en la Guerra Civil, disponiendo que solo los restos mortales de éstos podrán yacer en su recinto.

Para dar cumplimiento a este nuevo apartado del artículo 16, se incorpora la disposición adicional sexta bis, que articula un procedimiento de exhumación y traslado legitimando al Consejo de Ministros para su incoación y resolución.

Este procedimiento tiene en cuenta los intereses de los afectados, tanto públicos como privados, y garantiza su derecho a ser oídos, su participación en el procedimiento y los recursos contra las actuaciones administrativas ante los órganos jurisdiccionales ordinarios competentes.

Además, el procedimiento diseñado prevé expresamente las máximas garantías de dignidad y respeto, tanto a los restos mortales como a los familiares, quienes podrán disponer sobre su destino si lo desean.

En su virtud, haciendo uso de la autorización contenida en el artículo 86 de la Constitución Española, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y de la Ministra de Justicia, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 24 de agosto de 2018,

## DISPONGO:

**Artículo único.** *Modificación de 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.*

Se modifica 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, en los términos que se recogen a continuación.

Uno. Se añade un apartado 3 al artículo 16, con la siguiente redacción:

«3. En el Valle de los Caídos sólo podrán yacer los restos mortales de personas fallecidas a consecuencia de la Guerra Civil española, como lugar de conmemoración, recuerdo y homenaje a las víctimas de la contienda.»

Dos. Se añade una nueva disposición adicional sexta bis con la siguiente redacción:

«Disposición adicional sexta bis. *Procedimiento para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 16.3 de esta Ley.*

1. Corresponde al Gobierno garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 16.3 de esta Ley, asegurando en todo caso unas condiciones adecuadas de dignidad y respeto. A tal efecto, se declara de urgente y excepcional interés público, así como de utilidad pública e interés social, la inmediata exhumación y el traslado de los restos mortales distintos de los mencionados en dicho artículo.

2. La decisión de exhumación y traslado será adoptada por Acuerdo de Consejo de Ministros, tras la tramitación del procedimiento regulado en los apartados siguientes.

3. El procedimiento se iniciará de oficio por el Consejo de Ministros mediante acuerdo de incoación, que designará órgano instructor. Dicho acuerdo dará un plazo de quince días a los interesados a fin de que se personen en el procedimiento y aleguen lo que a sus derechos o intereses legítimos pudiese convenir. Los familiares podrán disponer en dicho plazo sobre el destino de los restos mortales indicando, en su caso, el lugar de reinterhumación, debiendo aportar en ese plazo los documentos y autorizaciones necesarias. En caso de discrepancia entre los familiares, o si estos no manifestasen su voluntad en tiempo y forma, el Consejo de Ministros decidirá sobre el lugar de reinterhumación, asegurando una digna sepultura. A estos efectos, queda legitimado para solicitar la asignación del correspondiente título de derecho funerario y para realizar el resto de actuaciones que procedan.

4. Transcurrido el plazo contemplado en el apartado anterior, el Consejo de Ministros ordenará la continuación del procedimiento. A tal efecto, ordenará al titular del Ministerio competente en materia de justicia que remita al Ayuntamiento, en su caso, el proyecto necesario para llevar a cabo la exhumación, para su tramitación con arreglo a lo previsto en la disposición adicional décima del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre. Asimismo, le ordenará que solicite informe no vinculante al órgano de la Comunidad Autónoma competente en materia de sanidad mortuoria, que deberá ser emitido en el plazo máximo de un mes.

5. Concluidas las actuaciones previstas en los apartados anteriores, se dará traslado a los interesados antes de la resolución para que, en el plazo improrrogable de diez días, aleguen lo que estimen oportuno sobre las mismas.

6. Transcurrido dicho plazo, el Consejo de Ministros, mediante Acuerdo motivado, resolverá sobre si procede la exhumación y el traslado, con indicación, en su caso, del destino que haya de darse a los restos mortales afectados.

7. El plazo de caducidad del procedimiento contemplado en esta disposición adicional será de doce meses a contar desde el acuerdo de incoación.»

**Disposición final primera.** *Título competencial.*

Este real decreto-ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar legislación civil; en el artículo 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado competencia en materia de bases y coordinación general de la sanidad; en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y legislación sobre expropiación forzosa; y en el artículo 149.1.24.<sup>a</sup>, que atribuye al Estado competencia sobre obras públicas de interés general.

**Disposición final segunda.** *Entrada en vigor.*

El presente real decreto-ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, el 24 de agosto de 2018.

FELIPE R.

El Presidente del Gobierno,  
PEDRO SÁNCHEZ PÉREZ-CASTEJÓN