

Séptimo Informe Periódico respecto de España ante el Comité de Derechos Humanos

Introducción

En el marco de la lista de asuntos previos elaborada por el Comité de Derechos Humanos como parte del séptimo examen periódico a España se incluyeron como temas de interés los “esfuerzos realizados para impulsar investigaciones respecto de las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar en el pasado” (párr. 13, apartado b), “la desaparición forzada” (párr. 13, apartados c y d) así como los “derechos a la libertad de expresión”, en particular la “humillación de las víctimas de los delitos terroristas” (párr. 24).

El presente informe sombra es presentado por el Instituto Internacional de Responsabilidad Social y de Derechos Humanos (“IIRESODH”), por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos y Poderes Públicos de la Universidad del País Vasco y por la Asociación Berridatzi Bizikidetza Josteko Elkartea, con el propósito de alertar al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre las violaciones graves y sistemáticas de las obligaciones estatales de respeto y de garantía por parte del Estado español, en flagrante violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“PIDCP”), por no cumplir sus obligaciones frente a violaciones graves cometidas durante el proceso de transición democrática y en particular en el contexto de la lucha contra Euskadi Ta Askatasuna (“ETA”).

En efecto, España no ha adoptado las medidas necesarias para adecuar su legislación interna al Pacto ni tampoco para garantizar la justicia transicional, incluyendo los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Así, las autoridades estatales adoptaron frecuentemente una posición de denegación de justicia y de revictimización cuando las violaciones de derechos humanos habían sido cometidas por altos funcionarios españoles.

I. Contexto

En el contexto de la lucha contra ETA, operaron los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL). Estos grupos paramilitares, activos entre 1983 y 1987, compuestos por mercenarios y ex militares, fueron financiados con fondos reservados del Ministerio del Interior, actuando principalmente en territorio francés y español, contra presuntos miembros o colaboradores de

Cambiando el presente, cuidando el futuro

ETA. Las acciones de los GAL incluyeron secuestros, torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, con el conocimiento y la participación de altos cargos del Estado.

Aunque el Estado español negó inicialmente cualquier conexión con los GAL, la implicación de altos cargos quedó probada y varios fueron condenados¹. Así, en 1995, el Senado creó la comisión “GAL– Fondos reservados”². Si bien no emitió informe final, reconoció la participación de altos cargos y utilización de dinero público. No obstante, las sentencias de los tribunales españoles han sido dispares; algunas califican a los GAL como asociación terrorista, mientras que otras no; generando una diferencia de trato entre las víctimas de aquellos grupos.

Un ejemplo de esas prácticas que ilustra ese *modus operandi* es el emblemático **caso de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala** (J.A.L. y J.I.Z.), mostrando de forma paradigmática la estrategia ilegal del Estado. Ambos jóvenes, acusados de pertenecer supuestamente a ETA –sin que existiera alguna sentencia al respecto, sino únicamente informes policiales que lo atestara– fueron secuestrados en Bayona, Francia –donde estaban en trámite de asilo– por miembros de la Guardia Civil española, trasladados clandestinamente a España, torturados bajo las órdenes del comandante Rodríguez Galindo y finalmente ejecutados y enterrados con cal viva en Busot. La desaparición forzada fue encubierta durante más de una década y los restos no fueron identificados hasta 1995. Si bien fueron condenados los autores materiales e intelectuales “directos” por los crímenes de detención ilegal y de homicidio, **no fueron reconocidos responsables de desaparición forzada ni de tortura o maltrato**; tampoco se identificó ni procesó a los autores mediatos de alto nivel.

Por otra parte, las familias sufrieron una **revictimización constante**: i) se demoró para entregarles los cuerpos de J.A.L. y J.I.Z.; ii) durante el funeral, agentes policiales intervinieron violentamente para impedir la colocación de fotografías sobre los ataúdes, alegando el cumplimiento de una orden judicial; iii) no se le concedió la calidad de víctimas de tortura en el marco de las desapariciones forzadas de J.A.L. y J.I.Z.; iv) no se les otorgó indemnizaciones por ser víctimas de terrorismo –calidad que no se la negaron–, bajo la justificación de que las víctimas directas –J.A.L. y J.I.Z.– eran miembros de ETA, generando un trato discriminatorio entre las víctimas de terrorismo, y negando de una cierta manera el

¹https://www.eldiario.es/euskadi/cia-consideraba-navarra-cuarta-provincia-vasca-disecionaba-eta-gal_1_8509826.html ; <https://www.panoramical.eu/union-europea/58538/> ; <https://www.lavanguardia.com/politica/20230921/9242492/puigdemont-vincula-gonzalez-guerra-gal-ca-rgar-amnistia.html>

² https://elpais.com/diario/1995/10/19/espana/814057220_850215.html

Cambiando el presente, cuidando el futuro

terrorismo de Estado cometido por los GAL; v) se pidió a los familiares pagar las costas del procedimiento contencioso-administrativo iniciado por obtener una indemnización como víctima del terrorismo (exactamente 9.252,06 euros).

Este caso tiene por pretensión demostrar la existencia de un **patrón de impunidad** a favor de los autores de crímenes cometidos por los GAL y la **negación del terrorismo** de Estado que ocurrió durante la transición democrática en España y al menos la primera década de la democracia, en clara violación de las obligaciones internacionales del Estado español de respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación, en particular mediante un recurso interno efectivo (art. 2 del PIDCP). Todo eso en violación de los pilares de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición).

A continuación se detallarán las normas y prácticas internas que permiten mantener una impunidad indebida y obstaculizar la justicia transicional:

II. Vigencia de leyes franquistas

Siguen en vigor leyes que fueron adoptadas durante la dictadura, aún cuando contravienen las obligaciones de garantía y de respeto de los derechos humanos contenidas en el Pacto.

1. La [Ley de Secretos Oficiales de 1968](#) permite ocultar *sine die* **informaciones sobre graves vulneraciones de derechos humanos**. Resaltamos que actualmente se desempeñan debates parlamentarios para reformar dicha Ley y que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, se comprometió a reformar la misma³. **Este examen a España es una oportunidad decisiva para que el Comité recomiende su derogación.**

Esta ley contraviene claramente a la libertad de expresión en su vertiente buscar, recibir y difundir informaciones (art. 19.2 del PIDCP) así como a los principios de justicia transicional, al impedir conocer la verdad sobre los hechos que ocurrieron, al obstaculizar la investigación, el enjuiciamiento y la condena de los autores de graves crímenes y consecuentemente al impedir la reparación integral de las víctimas y la no repetición de tales actos (art. 2.2 del PIDCP).

³ <https://www.youtube.com/watch?v=XcHmYK-oR78>

Cambiando el presente, cuidando el futuro

Sin embargo, la Ley de Secretos Oficiales fue complementada por la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#), que establece numerosos límites al derecho de acceso en su artículo 14. Por lo tanto, el Comité debería solicitar al Estado español modificar la Ley 19/2013 para permitir un derecho efectivo de acceso a la información pública (art. 19.2 y 2.2 del PIDCP).

2. La [Ley sobre Condecoraciones Policiales](#) (1964) y la [Ley estableciendo reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto](#) (1870): **no contemplan la retirada de las condecoraciones aun cuando una persona haya sido condenada por sentencia firme por violaciones de derechos humanos posteriormente a 1978 y permiten conceder su indulto**. Esta condecoración permite aumentar el sueldo del funcionario de entre el 10 al 20%, aún si ha cometido violaciones a derechos humanos.

Esta práctica fue criticada incluso por los [sindicatos de policía](#) por retribuir a personas que no cumplen con los requisitos. En efecto, ciertas personas fueron condecoradas aun cuando habían sido ya condenadas.

En el caso de J.AL. y J.I.Z., dos meses después de sus asesinatos, el Gobierno de Felipe González condecoró a Enrique Rodríguez Galindo y Felipe Bayo (autores reconocidos y condenados de los crímenes de asesinato y de detención arbitraria de los dos jóvenes) con la **Cruz con distintivo rojo de la Orden del Mérito de la Guardia Civil, una distinción que implicaba un aumento del 15% en su salario**. De forma inquietante, exactamente dos años después del secuestro de los jóvenes, el Boletín Oficial del Estado otorgó la Cruz con distintivo blanco al capitán Ángel Vaquero, también implicado en el crimen. Asimismo, el teniente coronel Pedro Gómez Nieto, quien admitió haber estado presente en las torturas de Mikel Zabálza⁴, fue destinado cinco años como agregado en la embajada de España en Honduras (2005-2010). Esas condecoraciones y reconocimientos no han sido eliminados aunque fueron condenados sus beneficiarios.

3. La [Ley de Amnistía de 1977](#): extinguió la responsabilidad penal de las personas que habían cometido delitos “de intencionalidad política” antes del 15 de diciembre de

⁴ El audio en que reconoce los hechos no fue admitido por el tribunal por carecer de valor probatorio suficiente: <https://www.publico.es/politica/mando-guardia-civil-reconocio-torturas-zabalza-estuvo-cinco-anos-agregado-embajada-honduras.html>

1976.

Esta Ley fue denunciada por el Comité contra las Desapariciones Forzadas en sus [observaciones finales del 4 de noviembre de 2021](#) sobre España (párrs. 13 a 21).

4. La [Ley 20/2022 de Memoria Democrática](#): creó una comisión que contribuye al esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos durante la Guerra, la Dictadura y hasta 1983 a favor de las personas que lucharon por los valores democráticos pero no posteriormente. Por lo tanto, sería importante ampliar el ámbito de aplicación de dicha ley hasta al menos la primera década de la democracia y para cualquier conculcación de DDHH de motivación política, independientemente de las personas afectadas.

El Comité contra las Desapariciones Forzadas en sus [observaciones finales del 4 de noviembre de 2021](#) sobre España afirmó que el Proyecto de Ley de Memoria Democrática no cumple plenamente con la Convención por excluir la indemnización como forma de reparación y por no prever medidas para eliminar los obstáculos legales que impiden la investigación penal de las desapariciones forzadas iniciadas en el pasado como la Ley de Amnistía de 1977 (párr. 13 y 14).

Todas estas leyes permiten alimentar la impunidad acerca de las violaciones graves de derechos humanos, particularmente de las que fueron perpetradas por funcionarios públicos de altos cargos; incumpliendo los pilares de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) y con los derechos contenidos en el PIDCP (recurso efectivo, debido proceso, libertad de información, igualdad y no discriminación, obligaciones de respeto y de garantía; todos ellos de forma directa, además de todos los otros derechos sustantivos contenidos en el PIDCP que se ven desprotegidos).

III. Ausencia de tipificación autónoma del crimen de desaparición forzada

Si bien el Estado español ratificó la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas en 2009, no tipificó de manera autónoma el delito de desaparición forzada. En efecto, en el 6º del apartado 1 del artículo 607 bis del Código Penal tipifica la desaparición forzada únicamente como delito de lesa humanidad, pero no se contempla este delito como delito de derecho común. Así, no permite perseguir desapariciones forzadas individuales o aisladas, lo que viola claramente los derechos a la

Cambiando el presente, cuidando el futuro

vida, a la prohibición de la tortura, a la libertad así como al recurso efectivo (art. 6, 7, 9 y 2.3 del PIDCP).

El Comité contra las Desapariciones Forzadas recomendó en sus [observaciones finales de noviembre de 2021](#) al Estado español tipificar de manera autónoma el delito de desaparición forzada (párr. 5 y 6), recomendación que no ha sido acatada por el Estado español. Además, destacó la falta de avances para investigar las desapariciones forzadas y el archivo de denuncias de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencia núm.101/2012) por entender, inter alia, que a los hechos denunciados les sería aplicable la Ley de Amnistía de 1977 o estarían prescritos (párr. 17).

IV. Negación de investigar a los altos cargos por delitos de lesa humanidad

Frente a la desclasificación de dos informes de la CIA de 1984⁵, en junio de 2020, que establecen claramente la responsabilidad del Expresidente de gobierno, Felipe González, leídos conjuntamente con notas periodísticas y declaraciones políticas ya conocidas, la sociedad civil –entre ella, los familiares de J.I.Z. y J.A.L.– solicitaron que se investigara acerca de la participación y responsabilidad penal de Felipe González por haber inducido o facilitado a los GAL cometer graves crímenes contra derechos protegidos por el Pacto.

Sin embargo, tanto las autoridades estatales, como las Fiscalías, desestimaron las demandas bajo la justificación de que había prescrito el plazo para promover la acción pública, aun cuando **los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles**. Esta conducta de las autoridades españolas es una clara denegación de justicia, al rechazar investigar los crímenes

⁵ En los cuales se puede leer, entre otros elementos: “*The government, however, appears determined to adopt an unorthodox strategy in dealing with ETA. [...] Gonzalez has agreed to the formation of a group of mercenaries, controlled by the Army, to combat the terrorists outside the law. [...] the mercenaries would not necessarily be Spaniards and that their mission would be to assassinate ETA leaders in Spain and France. A so-called **Group for Antiterrorist Liberation (GAL)**, similar in nature to the strong-arm squads contemplated by the government, has in fact surfaced in southern France. GAL has murdered two well known ETA-M activists in southern France and kidnapped a Spanish businessman in Hendaye who was suspected of collaborating with the terrorists. Madrid has somewhat halfheartedly denied any knowledge of or connections to GAL, but Basque politicians, clearly convinced of the central government's complicity, have protested vociferously. The Spanish press is rife with speculation that the authorities are behind GAL, and the Gonzalez government has indicated that it is prepared to go to great lengths to extirpate ETA.*” “*The PNV helped organize the massive anti-ETA rally in Bilbao, and party president Arzallus highlighted the priority of the struggle against ETA at the PNV's annual "party day" celebration in October.*” “*Vitoria, in our view, has finally realized that ETA violence-not Madrid's "repression"-constitutes the greater danger to Spanish democracy and therefore to Basque autonomy.*” (p.19).

Cambiando el presente, cuidando el futuro

cometidos por un Expresidente de Gobierno, aun cuando existen indicios contundentes de la instigación de crímenes de lesa humanidad.

Así, los autores intelectuales de alto rango –agentes estatales y funcionarios de alto perfil– que crearon los GAL y ordenaron la comisión de crímenes no fueron condenados; quedando totalmente impunes dichas conductas criminales. Además de constituir una violación de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos y los principios de justicia transicional, se vulnera específicamente el derecho a un recurso efectivo y el principio de igualdad y de no discriminación (art. 2.3 y 26 del PIDCP).

Es por este motivo que, en el caso de José Antonio Lasa y José Ignacio Zabala, no fueron reconocidos los crímenes de tortura y de desapariciones forzadas; siendo crímenes imprescriptibles que hubieran podido conllevar posteriormente a la condena de los autores intelectuales de altos cargos.

V. Incumplimiento de los pilares de justicia transicional

Todo lo expuesto anteriormente incumple con los pilares de la justicia transicional.

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición destacó que la impunidad de derecho puede generarse por amnistías e inmunidades, por aplicación de la prescripción y de la no-retroactividad de la ley penal, por la insuficiente tipificación de los delitos, por indultos; muestra de la falta de voluntad política⁶.

Verdad: El Estado español no ha garantizado el derecho a la verdad respecto a los graves crímenes cometidos por los GAL y al terrorismo de Estado. Por una parte, las normas internas como la Ley de Secretos Oficiales de 1968 y las restricciones de la Ley 19/2013 impiden el acceso efectivo a la documentación clave, obstaculizando el esclarecimiento de graves violaciones. Además, la Ley de Memoria Democrática excluye expresamente de su ámbito de aplicación (salvo excepciones) los hechos ocurridos durante la transición democrática. Aunado a eso, las autoridades estatales se niegan a investigar los graves crímenes cometidos por los funcionarios de alto cargo, como la responsabilidad penal del Expresidente Felipe González en la creación y el funcionamiento de los GAL. Todo ello perpetúa el silencio institucional sobre crímenes de Estado, en violación de los artículos 2.2 y

⁶ [A/HRC/48/60](#).

Cambiando el presente, cuidando el futuro

19.2 del PIDCP, imposibilitando a las víctimas conocer la verdad sobre los crímenes perpetrados por el Gobierno español.

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición recordó que el derecho a la verdad es individual y colectivo, permite luchar contra la impunidad y asegurar la no repetición de los crímenes cometidos. Así, los Estados tienen “el deber de recordar” que debe evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas⁷.

Justicia: España mantiene un patrón estructural de impunidad al negarse a investigar, juzgar y sancionar adecuadamente a los niveles superiores de responsabilidad de los autores intelectuales de los crímenes cometidos por los GAL. Las fiscalías desestimaron denuncias fundadas contra altos cargos –como el Expresidente Felipe González– alegando prescripción, a pesar del carácter imprescriptible de los crímenes de lesa humanidad; aun cuando existían indicios públicos y notoriamente conocidos de dicha responsabilidad. Además, la desaparición forzada no está tipificada como delito autónomo, lo que impide su persecución efectiva y la Ley de Amnistía de 1977 constituye un obstáculo adicional. La justicia selectiva, la falta de voluntad política y la protección institucional de los altos mandos configuran un patrón de impunidad incompatible con las obligaciones del Estado parte que vulnera los artículos 2.3, 6, 7 y 9 del PIDCP.

Reparación: El Estado español ha fallado en otorgar una reparación integral a todas las víctimas de los GAL, vulnerando los principios de igualdad y no discriminación. En efecto, ciertas de ellas fueron excluidas de manera arbitraria y discrecional de los sistemas de reparación, bajo el argumento de una supuesta vinculación con ETA nunca judicialmente probada, privándolas del acceso a indemnizaciones económicas y medidas simbólicas de reparación. En lugar de adoptar un enfoque centrado en las víctimas, las autoridades españolas han mantenido un discurso institucional estigmatizante y revictimizante, como se denota con la imposición de costas judiciales por la vía contencioso-administrativa, las intervenciones violentas durante los funerales, y el hecho de que los autores condenados hayan recibido condecoraciones y ascensos salariales. En este sentido, el Estado incumple los estándares internacionales establecidos por el Comité en materia de reparación adecuada, integral y proporcional al daño sufrido.

Garantías de no repetición: El marco normativo vigente –que incluye leyes franquistas no reformadas que facilitan la opacidad así como la Ley de Amnistía de 1977– impide adoptar

⁷ [A/79/180](#), párr. 43.

Cambiando el presente, cuidando el futuro

garantías efectivas de no repetición y mantienen la impunidad acerca de graves violaciones de derechos humanos. Aunado a eso, el reconocimiento y ascenso de funcionarios condenados refuerza una cultura de protección institucional y ausencia de rendición de cuentas. Sin reformas legales y reconocimiento institucional de los crímenes cometidos, el Estado español continúa incumpliendo sus obligaciones internacionales (art. 2 del PIDCP).

VI. Conclusión y Recomendaciones

Se hace un llamado respetuoso al Comité para que examine a fondo estas violaciones y adopte las siguientes recomendaciones para garantizar la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición acerca de los crímenes cometidos por instancias vinculadas al Estado durante la transición democrática así como los que fueron cometidos posteriormente:

1. Derogar las leyes franquistas (Ley de Secretos Oficiales, Ley sobre Condecoraciones Policiales y Ley estableciendo reglas para el ejercicio de la Gracia de Indulto) y la Ley de Amnistía.
2. Revocar las condecoraciones a las personas condenadas por graves delitos, entendido como condenadas por una pena de privación de libertad de más de 5 años.
3. Permitir el acceso a los documentos clasificados que tratan de graves crímenes cometidos durante la transición democrática y posteriormente.
4. Tipificar de manera autónoma al crimen de desaparición forzada.
5. Ampliar el ámbito de aplicación temporal de la Comisión que contribuya al esclarecimiento de las violaciones de los derechos humanos durante la Guerra y la Dictadura a los delitos cometidos durante la transición democrática y posteriormente.
6. Reconocer la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad.
7. Investigar, enjuiciar y sancionar a los autores intelectuales de alto rango por los crímenes cometidos por los GAL.
8. Reconocer el terrorismo de Estado e impedir los discursos negacionistas.
9. Asegurar una reparación integral a las víctimas de los GAL, sin discriminación, tomando en consideración las voluntades específicas de las víctimas mediante un dialogo constructivo.
10. Reconocer el derecho a la verdad de manera autónoma en su legislación interna.