

Orden PRE/2568/2011, de 26 de septiembre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de septiembre de 2011, por el que se ordena la publicación en el Boletín Oficial del Estado del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura.

Ministerio de la Presidencia
«BOE» núm. 232, de 27 de septiembre de 2011
Referencia: BOE-A-2011-15206

TEXTO CONSOLIDADO

Última modificación: sin modificaciones

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 23 de septiembre de 2011 y a propuesta de los Ministros de Justicia y de la Presidencia, ha adoptado un Acuerdo por el que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura.

Para general conocimiento se dispone su publicación como anexo a la presente orden.

Madrid, 26 de septiembre de 2011.–El Ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui Atondo.

ANEXO

Acuerdo por el que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura

La Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura dedicó una especial atención a la adecuada intervención en las exhumaciones.

El protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura es un instrumento cuya finalidad es servir de guía metodológica para la actuación científica y multidisciplinar, puesto que la localización de los restos, su exhumación, análisis e identificación son tareas que conllevan la intervención conjunta de profesionales dentro de las ramas de la arqueología, la antropología, la biología o la patología forense, por citar algunas de las más comúnmente implicadas. Todas estas actuaciones han de ser ordenadas y coordinadas de acuerdo con una serie de parámetros que aseguren su agilidad, rigor, buena práctica y el respeto a los intereses de los afectados.

El protocolo contempla mecanismos de colaboración institucional, tal y como dispone la Ley 52/2007, recogiendo la participación de Universidades o Institutos de medicina legal, y hace mención de las competencias que puedan corresponder tanto a las corporaciones

locales, por ejemplo, para la obtención de licencias, como a las Comunidades Autónomas, por ejemplo, para autorizaciones en el ámbito arqueológico.

Esta guía metodológica, por su naturaleza, no tiene como finalidad regular la actuación que corresponda a las diferentes Administraciones implicadas. Se limita a servir de orientación para proceder de acuerdo con las competencias que corresponden a tales Administraciones, o de obligaciones que éstas hayan podido fijar, derivadas de dichas competencias, y a las que deberán atenerse los profesionales implicados en las tareas de exhumación e identificación de los restos.

Para su elaboración se han tenido en cuenta las aportaciones realizadas por diferentes Administraciones y por las principales asociaciones y entidades privadas vinculadas a las tareas de exhumación e identificación de víctimas de la guerra civil y del franquismo. El texto recoge la experiencia aportada por unas y otras. Así habiéndose verificado su idoneidad y utilidad es ahora el momento en que es oportuna su publicación oficial.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros de Justicia y de la Presidencia, en su reunión del día 23 de septiembre de 2011, ha adoptado el siguiente acuerdo:

Ordenar la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», para su general conocimiento, del Protocolo de actuación en exhumaciones de víctimas de la guerra civil y la dictadura, que figura como anejo.

ANEJO

Protocolo de actuación en exhumaciones

I. Introducción

Este Protocolo se elabora en cumplimiento de lo establecido en el artículo 12.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

En cumplimiento de dicho mandato se ha elaborado este instrumento, que es fruto de la experiencia aportada tanto por entidades especializadas en la recuperación e identificación de las víctimas como por las Comunidades Autónomas que han desarrollado actuaciones en este sentido. Se basa, a su vez, en instrumentos de gran prestigio internacional, como por ejemplo el Protocolo de Minnesota de 1991, de la ONU, para la prevención e investigación efectivas de ejecuciones sumarias, extrajudiciales, arbitrarias o ilegales.

Este protocolo ha de servir como guía metodológica y procedimental, con la finalidad de servir de referencia para quienes deseen iniciar un proceso de búsqueda, recuperación e identificación de personas desaparecidas, en aquellos casos en los que no exista un protocolo de actuación aprobado por la correspondiente Comunidad Autónoma y, en todo caso, sin perjuicio del obligado cumplimiento de la normativa propia de las CCAA y de las Administraciones Locales que pudiera resultar de aplicación.

Se considera que la apertura y exhumación de una fosa común es una tarea interdisciplinaria y que, por lo tanto, requiere de la intervención de los siguientes especialistas:

- Historiadores.
- Arqueólogos.
- Especialistas forenses.

Asimismo se procurará la participación de los Institutos de Medicina Legal y de las Universidades que cuenten con servicios o unidades de identificación humana o antropología forense, en función del territorio en donde se sitúa la fosa.

II. Solicitudes para la realización de los trabajos, presentación del proyecto y aprobación preliminar por la administración

La apertura y exhumación de una fosa común presenta unos rasgos que hacen absolutamente necesario que haya familiares directos de las víctimas que hayan solicitado la

exhumación de los restos, o haya habido iniciativa por parte de otros interesados, como puedan ser las Asociaciones constituidas en reivindicación de la memoria histórica.

Los interesados pueden solicitar ante la entidad local donde se encuentren los restos o ante la Comunidad Autónoma en que se integre la realización de los trabajos de exhumación. A estos efectos se consideran interesados:

Descendientes directos de las víctimas.

Entidades sin ánimo de lucro que incluyan el desarrollo de las actividades de indagación, localización e identificación entre sus fines.

Cuando la actuación de exhumación sea instada por una Asociación u otra persona jurídica privada, será necesaria la autorización por la Comunidad Autónoma correspondiente, y por los órganos de gobierno de la entidad local donde se ubiquen los restos, que será previa a la iniciación de los trabajos.

Las solicitudes deberán ir acompañadas de un proyecto en el que, siempre que sea posible, se acreditarán los siguientes extremos:

Identificación del organismo, asociación o particular que promueve la actuación y razones para ello.

Estudio documental previo sobre localización de la fosa y de los individuos que puedan aparecer.

Identificación del equipo técnico que procederá a la exhumación, con identificación de los responsables.

Características esenciales del proyecto de intervención arqueológica y, en su caso, de la investigación forense a realizar.

Cualquier otro dato que sea de interés para la evaluación y viabilidad del proyecto.

III. Procedimiento de actuación

Una vez que la Administración autorice las actuaciones contenidas en el proyecto, el procedimiento constará de las siguientes fases

- A) Investigaciones preliminares.
- B) Intervención arqueológica.
- C) Investigación forense de los restos humanos.
- D) Informe final.
- E) Destino final de los restos.

Con carácter general, deberá haber un Coordinador de todo el proceso, el cual deberá tener experiencia cualificada en las labores de exhumación, y además, un Director por cada una de estas fases (a éstos les corresponde, entre otras cuestiones, la elaboración del informe correspondiente a su ámbito de actuación).

A) Investigaciones preliminares

El objetivo de esta fase es conocer, con la mayor exactitud posible y para la que se contará con la colaboración de documentalistas, entrevistadores y psicólogos, la identidad de la persona desaparecida, la historia del caso y el contexto histórico local.

1. Actuaciones.

Las solicitudes de familiares y de personas que quieran aportar información constituyen el punto de partida para iniciar el proceso de investigación, para lo cual se requerirá a los interesados la información correspondiente a sus datos personales, los datos relativos a la persona desaparecida y al lugar de enterramiento, fecha, circunstancias, y si es posible, la aportación de fotografías, documentos, objetos etc...; información que será posteriormente ampliada con contactos personales y directos con quienes pueden aportar más datos.

Las entrevistas serán realizadas lo antes posible y deberán escribirse o grabarse. Posteriormente, se realizará la transcripción de las cintas y se asegurará su conservación.

A los familiares se les debe informar en esta fase de las posibilidades reales en cuanto al hallazgo de los desaparecidos y en cuanto a su identificación, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y de otros supuestos similares.

En todo caso, se cumplirán los requisitos que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, en relación con los datos personales de las personas que participen en el proceso, siendo éstas informadas de los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición que les ofrece dicha ley, así como de posibles cesiones de sus datos.

Con todos estos datos se deberá elaborar la «ficha ante mortem», bajo la supervisión del Director de esta fase preliminar, documento en el que se debe consignar lo siguiente:

Datos generales de quien aporta la información.

Datos de la persona desaparecida (nombre, sexo, edad, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, estudios, profesión u oficio, características físicas, patologías, lesiones, etc). En lo posible, se debe obtener documentos que indiquen la identidad de la víctima.

Datos sobre el modo de desaparición de la persona (fecha, hora, lugar, tiempo transcurrido entre la desaparición/detención y la fecha de ejecución e inhumación) y sobre las circunstancias de la desaparición (lugar, sólo o en grupo, testigos, causas, lugar de traslado, búsqueda, etc).

Datos de los familiares vivos disponibles, con el objeto de valorar la viabilidad de posibles análisis de ADN para la identificación de los restos.

La información obtenida de forma personalizada se debe completar con la investigación histórica y documental (archivos, bibliografía, etc) para conseguir una información básica sobre el contexto histórico y los hechos acaecidos.

2. Informe.

Todos los datos indicados anteriormente se reflejarán en un informe que realizará y firmará el Director de esta actividad.

B) Investigación arqueológica (trabajos de campo)

1. Informes y autorizaciones:

Se deberán realizar las siguientes actuaciones por parte de los promotores de la exhumación:

a) Elaborar un informe previo sobre la ubicación y características de la fosa.

b) Elaborar un Proyecto de Intervención Arqueológica único que englobe, como primera fase, la de prospección del entorno de la fosa, para su localización exacta, y una segunda fase de excavación; a no ser que el proyecto solamente contemple uno de los dos aspectos, por posponer la segunda fase o por estar la primera ya realizada.

El contenido del proyecto será el siguiente:

- Descripción de los trabajos de arqueología y planificación.
- Metodología, en donde deberá consignarse en el caso de la prospección la ejecución de tareas de observación y/o el uso de métodos geofísicos de teledetección. Tanto en la prospección como en la excavación, se explicará la metodología empleada en el registro de datos y documentación, el tratamiento y depósito de los materiales. Deberán emplearse las técnicas de prospección más adecuadas según los estándares de investigación admitidos internacionalmente.

- Medios humanos y materiales.

- Tiempo de ejecución de la intervención y fecha de inicio de los trabajos.

- Coste previsto de la intervención.

c) Solicitar los permisos y autorizaciones correspondientes.

- Permiso por escrito de los familiares de los fallecidos o de sus representantes legales. En caso necesario, tanto la entidad local como la Comunidad Autónoma donde se ubiquen los restos deberán realizar publicaciones en tablones municipales, boletines provinciales o autonómicos o diarios de mayor difusión.

La oposición por parte de cualquiera de los familiares o de las entidades que los representan a la exhumación deberá ser ponderada por la Comunidad Autónoma; a la vista de lo cual, y teniendo en cuenta los intereses de los familiares en primer término, tras dar audiencia a estos interesados, decidirá la realización total, parcial o la no realización de los trabajos.

- Acceso a los terrenos: en el caso de que se trate de terrenos de titularidad pública, las autoridades competentes autorizarán, salvo causa justificada de interés público, la ocupación temporal de los terrenos. Si se trata de terrenos de titularidad privada, se deberá obtener el consentimiento de los titulares de derechos afectados sobre los terrenos en que se hallen los restos. Si no se obtuviese dicho consentimiento, se deberá comunicar a la Administración competente para el inicio de los trámites para la ocupación temporal de los terrenos.

La ocupación temporal de los terrenos tendrá la duración estrictamente necesaria para la realización de las tareas de prospección y excavación y se regirá por lo previsto en la normativa aplicable en materia de expropiación forzosa. Las actuaciones se reiniciarán cuando se resuelva el expediente administrativo sobre ocupación de los terrenos.

- Se deberá solicitar autorización para realizar las tareas de prospección, exhumación, e identificación a la Administración titular de los terrenos. Además se deberá cumplir con los requisitos establecidos por las Comunidades Autónomas en cuanto a excavaciones arqueológicas (obtención de permisos, registro de materiales, plazos, etc).

También se necesita el correspondiente permiso de la entidad local donde se encuentren los restos, en los casos en que resulten afectadas las competencias de ejecución que corresponden a los municipios u otros entes locales (cementeros y servicios funerarios, ejecución urbanística, obras u otros servicios).

- Los hallazgos se pondrán inmediatamente en conocimiento de la entidad local correspondiente, de la Comunidad Autónoma, Policía o Guardia Civil así como al Juzgado de Instrucción competente. Si se trata de terrenos adscritos a la Administración General del Estado o sus entidades instrumentales, también se pondrá en su conocimiento.

2. Actuaciones:

Una vez que se decide acometer la excavación, los pasos a seguir son:

- Planificación: dirección, identificación de los miembros del equipo, distribución de tareas, plan de excavación, material necesario. Respecto a los miembros del equipo y en la medida en que así lo requieran las necesidades de la exhumación, se articulará la participación de todos o alguno de los siguientes técnicos:

- Arqueólogos: dirigirán la actuación desde el punto de vista de la arqueología. Sería preferible que tuvieran experiencia en excavación de necrópolis.

- Expertos en antropología forense: realizarán la investigación in situ cuando sea necesaria y la vigilancia del traslado de los materiales.

- Expertos en medicina forense: si la exhumación se realiza dentro de un cementerio.

Por otra parte, el material necesario dependerá de la ubicación de la fosa así como del número de personas cuya localización y exhumación se pretende. Se debe disponer del equipo de excavación necesario según los estándares de investigación reconocidos internacionalmente, siendo recomendable el uso de instrumentos pequeños como palustres, brochas, espátulas de madera e instrumentos odontológicos. La utilización de medios mecánicos deberá ser excepcional y justificada en cada caso.

- Documentación de las tareas realizadas. A título de ejemplo, y como referencia, la documentación podría hacerse en texto, dibujo, foto y vídeo. Se debe fotografiar la zona de trabajo antes de iniciar las tareas y después de que concluyan. Asimismo, se elaborará un «Diario» de las actuaciones, especificando los técnicos que intervienen, tiempo de dedicación y las incidencias que se produzcan.

En tal sentido se debe documentar sobre el terreno cualquier dato que ayude en la identificación de los restos, la recogida de cualquier elemento asociado a los individuos (efectos personales, restos de tejidos, etc) o a los hechos ocurridos (casquillos y restos de munición, etc).

- Excavación: A los procedimientos de excavación asistirán, si así han manifestado su deseo, los familiares directos de las víctimas.

Son de aplicación a las intervenciones arqueológicas las previsiones del título V, relativas al patrimonio arqueológico, de la Ley 16/1985, de 25 de julio, sobre Patrimonio Histórico Español, así como las normas aprobadas sobre esa materia por las CCAA.

Estos procedimientos se ajustarán a los estándares de investigación reconocidos internacionalmente. A tal fin, se estima de especial importancia actuar teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se deben tener en cuenta los fundamentos del procedimiento de excavación en cuanto a referencias métricas, extracción ordenada, cribado de tierras, toma de muestras, retirada de tierras, observación de los perfiles de zanja, protección del lugar, recolección de evidencias, observación del material in situ, tratamiento de los restos, etc.

- Es fundamental el establecimiento de un perímetro de seguridad, balizado y protegido para evitar el deterioro o el expolio de los restos, al que sólo tenga acceso el personal autorizado. En todo caso se debe poner especial cuidado y meticulosidad en la conservación y no deterioro de los materiales extraídos.

- En caso de localización de restos, se comunicará tanto a la Comunidad Autónoma, como a la entidad local, al Juzgado de instrucción competente, como a la policía o guardia civil la entidad y características de los hallazgos.

- Levantamiento de restos: se realizará siempre con la participación de expertos en antropología forense, garantizando la cadena de custodia a fin de reflejar todas las incidencias de la muestra, desde que se realiza la toma hasta que se destruye o devuelve.

- Custodia de los restos y extracción de muestras: Los expertos elegirán muestras que sean significativas para proceder a la identificación de los restos hallados y que permitan un mejor análisis para los fines de este protocolo.

En cuanto al resto de los hallazgos, si no fuera factible su traslado al laboratorio que realice los análisis, serán o bien trasladados al cementerio del municipio, o bien a aquél lugar que el Ayuntamiento especifique, o bien, se mantendrán, debidamente protegidos y referenciados, en el lugar del hallazgo. La opción a elegir será la que apunten los expertos en antropología, de acuerdo con los medios que ofrezca el Ayuntamiento o la Comunidad Autónoma, y siempre teniendo en cuenta la necesidad de identificación y preservación de los restos.

En cualquier caso, el traslado y la preservación se realizarán de acuerdo con los Reglamentos de Policía Sanitaria Mortuoria vigentes en cada Comunidad Autónoma; la normativa local que sea de aplicación al caso; o la estatal, en el supuesto de que los restos se vayan a trasladar a otro país.

- Traslado de muestras: se deberán reflejar y archivar datos en la toma de muestras, en la conservación, en el transporte, en la entrada al laboratorio, durante el análisis, y después del análisis. El informe, en todo caso, debe ajustarse a la Orden JUS/1291/2010, de 13 de mayo por la que se aprueban las normas para la preparación y remisión de muestras objeto de análisis por el Instituto de Toxicología y Ciencias Forenses («BOE» de 19 de mayo de 2010), cuando sean remitidas a dicho instituto.

En el resto de los casos podrán servir dichas normas de referencia para el análisis de las muestras, al igual que las Recomendaciones para la recogida y el envío de muestras con fines de identificación genética de la Sociedad Internacional de Genética Forense, publicadas por el Ministerio de Justicia.

En todo caso, el traslado de restos requerirá autorización de la Comunidad Autónoma y Entidad Local competente y se hará de acuerdo con los Reglamentos de Policía Sanitaria Mortuoria vigentes en cada Comunidad Autónoma, con la normativa local, o la estatal, en el supuesto de que los restos se vayan a trasladar a otro país

3. Informe.

Se especificarán los componentes del equipo, las tareas asignadas y las tareas realizadas.

Descripción e inventario de los restos localizados.

Situación de los restos exhumados.

Medidas de protección y conservación de los restos desde su descubrimiento hasta su destino previsto, especificando responsables y los detalles de conservación, embalaje y depósito de los restos.

Se adjuntará levantamiento planimétrico y una ficha para cada individuo, en la que se consignarán las incidencias antropológicas destacables.

Se adjuntarán los documentos gráficos y fotográficos pertinentes.

C) Investigación forense (trabajos de laboratorio)

1. Actuaciones.

En esta fase se realizan los estudios en laboratorio de restos óseos y demás evidencias con los siguientes fines:

- 1) Identificación.
- 2) Diagnóstico de la muerte.
- 3) Etiología médico-legal.
- 4) Data del fallecimiento.
- 5) Circunstancias de la muerte.

Si la entidad de los hallazgos lo hiciera necesario, en la medida de lo posible y teniendo en cuenta las circunstancias y los medios disponibles, el equipo podría contar con:

Experto en antropología forense (antropólogo físico).
Biólogo forense (experto en genética).
Patólogo forense (Médico especialista en Medicina Legal y Forense).
Odontólogo forense.

Si fuera factible, se designará un coordinador forense, con capacidad acreditada y experiencia en el ámbito de la patología forense, encargado de integrar la totalidad de la información derivada de los informes de los especialistas forenses y elaborará un informe final con las conclusiones relativas a la identidad, causa y circunstancias de la muerte.

Se realizarán las siguientes actuaciones:

Documentación de las actuaciones y resultados.

Preparación de los restos: A título de ejemplo, radiografiado, rotulado y reparación del material dañado.

Identificación reconstructiva: especificando aspectos tales como la especie de los restos (humanos/animales), cantidad de individuos representados en la muestra, edad, sexo, origen poblacional, estatura.

Identificación comparativa: identificando, entre otros, peso, lesiones pre, peri y post mortem, otras anomalías, reconstrucción facial, y huella genética, en su caso, si los métodos anteriores no fueran eficaces y siempre que se cuente con muestras suficientes de referencia de familiares.

Conservación de restos.

Estas actuaciones se realizarán de acuerdo con los procedimientos normalizados y las especificaciones comúnmente aceptadas por los Organismos de acreditada solvencia y neutralidad.

2. Informes forenses.

Se realizan tantos informes como especialidades participen en la identificación de laboratorio (antropológico, genético, histopatológico...). Para su elaboración deberá tener presente la información recogida en la ficha ante mortem y la contenida en el informe de excavación arqueológica.

El contenido de estos informes debe comprender:

Descripción de la persona o cosa descubierta, en el estado o del modo en que se halle. Si fuera posible, identificación concreta de la persona de que se trate, según acredite un Antropólogo forense.

Relación detallada de todas las operaciones practicadas por los peritos y de su resultado.

Las conclusiones que en vista de tales datos formulen los peritos, conforme a los principios y reglas de su profesión.

D) Informe final

Se deberá elaborar un informe completo, incluyendo los informes de todos los especialistas que han participado en el procedimiento.

Este informe será distribuido a los familiares, a las Asociaciones interesadas o que hayan podido participar en las actuaciones, a la entidad local responsable o interviniente, y a la Comunidad Autónoma donde se ubiquen los terrenos.

Se deberá acordar con los familiares las condiciones del tratamiento y difusión que se pretende realizar de los informes, noticias, artículos y fotografías relacionadas con las intervenciones.

E) Destino final de los restos

Una vez se hayan estudiado e identificado los restos, en función de si han sido identificados o no, se actuará del siguiente modo:

1. Identificados: las familias los reciben y llevan a cabo la ceremonia que consideren. Todos los cuerpos han de ser tratados con el debido respeto y consideración.

2. No identificados: se inhuman en el cementerio de la población donde se halla la fosa. Para ello, se utilizarán los contenedores más adecuados, según las indicaciones de técnicos en conservación y restauración. Cada individuo será inhumado de manera individualizada previa una identificación que permita su localización en futuras exhumaciones, junto con los efectos personales que hayan sido hallados. Dicha identificación deberá incluir en todos los casos el número de registro de estudio.

Asimismo para el traslado de restos, así como para su reinhumación o cremación, se requerirá autorización de la Comunidad Autónoma y Entidad Local competente.

Este texto consolidado no tiene valor jurídico.