

ORDEN FORAL 772/2011, de 7 de noviembre, del Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, por la que se aprueba definitivamente el Protocolo de Exhumaciones de la Comunidad Foral de Navarra

BON 18 Noviembre 2011

LA LEY 21384/2011

Véase la Ley Foral [COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA] 33/2013, 26 noviembre, de reconocimiento y reparación moral de las ciudadanas y ciudadanos navarros asesinados y víctimas de la represión a raíz del golpe militar de 1936 («B.O.N.» 4 diciembre).

INTRODUCCIÓN

El artículo 12.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre (LA LEY 12969/2007), 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, otorga facultades al Gobierno, para que, en colaboración con todas las administraciones públicas, elabore un protocolo de actuación científica y multidisciplinar que asegure la colaboración institucional y una adecuada intervención en las exhumaciones, así como para celebrar los oportunos convenios de colaboración para subvencionar a las entidades sociales que participen en los trabajos.

En este sentido, el Pleno del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 25 de junio de 2010, aprobó una moción instando al Gobierno de Navarra a que elaborase un protocolo de exhumaciones en línea con lo ya realizado por otras Comunidades Autónomas.

Entendiendo que la elaboración de dicho protocolo de exhumaciones ha de contar con la máxima participación social posible, con el fin de recoger las distintas sensibilidades e inquietudes que dicha cuestión suscita en diversos sectores de nuestra sociedad, se sometió el borrador del mismo al trámite de información pública, mediante la publicación en el Boletín Oficial de Navarra número 102, de 27 de mayo de 2011, de la Resolución 178/2011, de 16 de mayo, del Director General de Presidencia, estableciendo un plazo de un mes para que cualquier interesado pudiera presentar alegaciones al mismo.

En el indicado plazo se ha presentado una alegación suscrita por doña Olga Alcega Madurga, como presidenta de la Asociación de familiares de fusilados de Navarra, que se ha tenido en cuenta en lo que se refiere a las solicitudes de exhumaciones, que también pueden realizarla las Asociaciones de familiares constituidas en reivindicación de la memoria histórica.

En consecuencia, en ejercicio de las facultades atribuidas por la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre (LA LEY 170/2005), de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra,

ORDENO:

1.º Aprobar el Protocolo de Exhumaciones de la Comunidad Foral de Navarra que se acompaña como Anexo a la presente Orden Foral.

2.º Crear un Comité Técnico de Coordinación, para la coordinación de las actuaciones derivadas de este Protocolo y dependiente del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, en el que participarán un representante de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, un representante del Departamento de Cultura, un médico Forense del Instituto Navarro de Medicina

Legal, un representante de una de las Entidades sin ánimo de lucro más representativas en la materia y la Directora de Secretariado de Gobierno del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior.

3.º Notificar la presente Orden Foral a la Asociación de familiares de fusilados de Navarra y ordenar su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, señalando que contra la misma podrá interponerse recurso de alzada ante el Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, de conformidad con el artículo 57 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre (LA LEY 170/2005), de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a la fecha de publicación de esta Orden Foral en el Boletín Oficial de Navarra.

PROTOCOLO DE EXHUMACIONES DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Primero.- Las actividades objeto de este protocolo serán solicitadas.

- A)** Por los familiares descendientes directos de las víctimas.
- B)** Por las Asociaciones de familiares constituidas en reivindicación de la memoria histórica. En este caso, será necesaria la autorización del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y por los órganos de gobierno de la entidad local donde se ubiquen los restos, que será previa a la iniciación de los trabajos.
- C)** Cuando no existan familiares de posibles víctimas podrán incoar el expediente los ayuntamientos de los términos en los que se presuma la existencia de una fosa. Dicha incoación deberá revestir la forma de acuerdo de pleno del Ayuntamiento.

Los interesados pueden presentar su solicitud de autorización para la realización de actuaciones de exhumación ante el Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior.

Segundo.- Este protocolo resultará de obligado cumplimiento en todas las exhumaciones que se realicen en la Comunidad Foral de Navarra. Corresponde al Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior el seguimiento y control de las actuaciones objeto de este protocolo con la finalidad de velar por el cumplimiento del mismo.

Tercero.- Fase de investigaciones preliminares.

El objetivo de esta fase es conocer, con la mayor exactitud posible, la identidad de la persona desaparecida, la historia del caso y el contexto histórico local. Para ello se podrá contar con la colaboración de historiadores, documentalistas, entrevistadores y psicólogos.

1.- Actuaciones.

Las solicitudes 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 relacionados con dicho proceso así como los datos relativos a la persona desaparecida y al lugar de enterramiento, fecha y circunstancias, debiendo aportarse, a ser posible, fotografías, documentos, objetos y otros datos de interés al efecto de la localización, incluidas entrevistas con quienes pudieran aportar nueva información.

En todo caso, se cumplirán los requisitos que establece la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (LA LEY 4633/1999), de Protección de Datos de Carácter Personal, en relación con los datos personales de las personas que participen en el proceso.

Con todos estos datos se deberá elaborar la "ficha ante mortem", 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 aportar 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 o detención y la fecha de fallecimiento e inhumación) y sobre las circunstancias de su desaparición (lugar, solo 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 solicitante de la exhumación, para su traslado al Gobierno de Navarra.

A la vista de este informe, el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra deberá evaluar la viabilidad del resto de la actuación a través de Comité Técnico de Coordinación al objeto de continuar con las siguientes fases previstas en el presente Protocolo.

Cuarto.- Fase de investigación exhumatoria (trabajos de campo).

1.- Informes previos y autorizaciones.

La Administración o entidad que realice la exhumación deberá:

- a)** Elaborar un informe previo sobre la ubicación y características de la fosa.
- b)** Elaborar un proyecto de intervención exhumatoria 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 exhumación 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 explicitará 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 a emplear. Tiempo previsto de ejecución de la intervención y fecha de inicio de los trabajos.
- Memoria económica y coste previsto de la intervención.

c) Solicitud de los permisos y autorizaciones correspondientes:

- 1.** Declaración por escrito de los descendientes directos de los fallecidos o de sus representantes legales. En caso necesario, la entidad local en cuyo término municipal se ubiquen los restos deberá realizar publicaciones en tabloneros municipales, Boletín Oficial de Navarra o diarios de mayor difusión, en las que se anuncie la actividad a desarrollar, para

conocimiento general de los interesados. La oposición por parte de cualquiera de los descendientes directos o de las entidades que los representan a la exhumación deberá ser ponderada por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, a la vista de lo cual, tras dar audiencia a estos interesados, decidirá la realización total, parcial, o la no realización de los trabajos en este último caso, y si se hubiera concedido una subvención, quedará revocada por la cuantía restante.

2. Acceso a los terrenos para realizar las tareas de prospección, exhumación, e identificación: 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 o, en su caso, resolución judicial que permitiera las actuaciones de exhumación. 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, realizándose siempre tras audiencia de los titulares de derechos afectados, con consideración de sus alegaciones, fijando la correspondiente indemnización a cargo de los ocupantes. Las actuaciones se reiniciarán cuando se resuelva el expediente administrativo sobre ocupación de los terrenos.

3. Autorizaciones que correspondan en orden al cumplimiento de la normativa sectorial correspondiente, en particular en lo relativo a la aplicación de técnicas propias de procedimientos arqueológicos que puedan servir de referencia (obtención de permisos, registro de materiales, tratamiento de los mismos, etc.) y en materia de sanidad mortuoria. En todos los casos será necesaria una autorización del Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana del Gobierno de Navarra, para la intervención arqueológica (prospección y/o excavación), de acuerdo con las condiciones reglamentarias en cada momento vigentes. La autorización de una intervención arqueológica obligará a su titular a ejecutar los trabajos de acuerdo con las condiciones en que fueron autorizados, llevar a cabo el inventario y depósito de los bienes recuperados y de la documentación del registro obtenida, presentar los informes y memoria científica y facilitar las labores de inspección técnica de la actividad al Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana del Gobierno de Navarra; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre (LA LEY 1801/2005), del Patrimonio Cultural de Navarra, y disposiciones reglamentarias de desarrollo. En el caso de que la intervención exhumatoria se realice en lugares que hayan sido objeto de protección mediante alguna de las figuras reguladas en la legislación sobre patrimonio histórico, o que en el desarrollo de los trabajos se realicen hallazgos causales de restos de naturaleza arqueológica, se procederá conforme a dicha normativa sectorial.

4. Autorizaciones y permisos municipales que fueren necesarios, especialmente en materia urbanística y de cementerios y servicios funerarios.

2.- Actuaciones.

Para el caso de que de la fase de informes se justifique acometer la excavación, se procederá de la siguiente forma:

- a)** 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: Asesorarán como apoyo a los trabajos exhumatorios, mediante su experiencia en la aplicación de técnicas y métodos llevados a cabo en necrópolis y enterramientos históricos siempre que sea compatible con el desarrollo de exhumaciones.
- Expertos en antropología forense: Realizarán la investigación in situ cuando sea necesaria y la vigilancia del traslado de los materiales.
- Médicos tanatólogos: Si la exhumación se realiza dentro de un cementerio.
- Historiadores.

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.

b) Documentación de las tareas realizadas. Se utilizarán en lo posible las distintas técnicas: 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.).

c) Excavación. En todo caso, los trabajos correspondientes a esta fase se desarrollarán con el compromiso de confidencialidad de todos los intervinientes al objeto de preservar el respeto de las víctimas, la dignidad de los restos, y los derechos de los familiares. Son de aplicación interpretativa a los procedimientos exhumatorios las previsiones contenidas en la normativa reguladora del patrimonio arqueológico excepto en los casos que por imperativo legal haya que aplicarla con carácter preferente y obligatorio. 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 solo 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.

d) Levantamiento, custodia de los restos y extracción de muestras: 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. Los expertos elegirán muestras que sean significativas para proceder a la identificación e individualización de los restos hallados y que permitan un mejor análisis para los fines de este protocolo. De tales hechos se dará conocimiento a la autoridad judicial. La exhumación de restos cadavéricos del Grupo I del artículo 4 del Reglamento de sanidad mortuoria, aprobado por Decreto Foral 297/2001, de 15 de octubre (LA LEY 12001/2001), deberá contar con la autorización previa del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra. En cuanto al resto de los

hallazgos, si no fuera factible su traslado al laboratorio que realice los análisis, serán trasladados al cementerio del municipio, a aquel lugar que el Ayuntamiento especifique, o se mantendrán, debidamente protegidos y referenciados, en el lugar del hallazgo. Para elegir la opción a seguir, se atenderá a lo que apunten los expertos en antropología, de acuerdo con los medios que ofrezca el Ayuntamiento o el Gobierno de Navarra, y siempre teniendo en cuenta la necesidad de identificación y preservación de los restos. Todo ello salvo que la autoridad judicial dispusiera otra cosa. En cualquier caso, el traslado y la preservación se realizarán cumpliendo lo dispuesto por la normativa de policía sanitaria mortuoria vigente en la Comunidad Foral de Navarra y la normativa local que sea de aplicación al caso.

e) 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 normativa vigente sobre preparación y remisión de muestras objeto de análisis por los institutos de toxicología, cuando sean remitidas a dichos institutos. 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. Igualmente será de aplicación lo dispuesto al respecto por la normativa que regula el Instituto Navarro de Medicina Legal. En todo caso, el traslado de restos requerirá autorización del Departamento de Salud del Gobierno de Navarra y de la entidad local competente y se hará de conformidad con la normativa vigente de policía sanitaria mortuoria y con la normativa local. Todo ello salvo que la autoridad judicial dispusiera otra cosa.

3.- Informe.

Se elaborará un informe que realizará y firmará el solicitante, para su traslado al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, correspondiendo a éste la decisión sobre cómo se realice la información a los familiares.

En dicho informe se especificarán los componentes del equipo, las tareas asignadas y las tareas realizadas, con el siguiente contenido mínimo:

- a)** Descripción e inventario de los restos localizados.
- b)** Situación de los restos exhumados.
- c)** 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.
- d)** Se adjuntará levantamiento planimétrico y una ficha para cada individuo, en la que se consignarán las incidencias antropológicas destacables.
- e)** Se adjuntarán los documentos gráficos y fotográficos pertinentes.

Quinto.- Fase de investigación forense (trabajos de laboratorio)

1.- Actuaciones.

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

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

b) 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, deberá contarse con la intervención de:

- Persona experta en antropología forense (antropólogo físico).
- Biólogo forense (experto en genética).
- Patólogo forense (médico especialista en Medicina Legal y Forense).
- Odontólogo forense.

c) 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 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 se deberá tener presente la información recogida en la ficha ante mortem y la contenida en el informe de excavación exhumatoria.

El contenido de estos informes debe comprender:

- Descripción de la persona 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.

Los trabajos y los resultados en el desarrollo de esta fase estarán sometidos a las normas correspondientes a la protección de datos, la preservación de los derechos a la intimidad, al honor y a la propia imagen de los afectados y el respeto a la memoria y a la dignidad de las víctimas.

Del contenido de dichos informes resultará el informe que realizará y firmará el director de esta actividad y que trasladará al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, correspondiendo a éste la decisión sobre cómo se realice la información a los familiares.

Sexto.- Fase de informe final.

Se deberá elaborar un informe completo e integrado, incluyendo los informes de todos los especialistas que han participado en el procedimiento, que deberá incluir unas conclusiones finales.

Este informe será remitido por el solicitante al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra, correspondiendo a éste considerar la opinión de los familiares a los efectos de las condiciones del tratamiento y difusión que se pretende realizar de los informes noticias, artículos y fotografías relacionadas con las intervenciones.

El Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra incorporará los resultados del informe al mapa de fosas.

Séptimo.- Fase de destino final de los restos.

Una vez se hayan estudiado e identificado los restos, en función de los resultados obtenidos y salvo resolución judicial que acordare otra cosa, se actuará del siguiente modo:

- 1.** Identificados: Se dispondrá según deseo de los familiares.
- 2.** No identificados: Se inhumarán en el cementerio autorizado de la población donde se halla la fosa o en el lugar autorizado por la Administración competente, previo informe del Instituto de Salud Pública de Navarra, y de conformidad con lo establecido para las inhumaciones en el Reglamento de sanidad mortuoria de Navarra. 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 cuanto a los efectos personales que hayan sido hallados, y en tanto no sean reclamados por los familiares en caso de futura identificación, se custodiarán por el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana del Gobierno de Navarra en sus almacenes de arqueología, junto a la conservación de una muestra para futuros análisis de ADN, con el fin de facilitar en su caso identificaciones sin necesidad de proceder a nuevas exhumaciones.