Dª Cristina Latorre Sancho
Subsecretaría de Justicia
Ministerio de Justicia
C/ San Bernardo, 45
28071 – Madrid

PROBLEMAS DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO DERIVADOS DE LA INHUMACIÓN DE FRANCISCO FRANCO EN LA CRIPTA DE LA CATEDRAL DE LA ALMUDENA

Antecedentes

Primero.- Con fecha de 7 de diciembre de 2018, ha tenido entrada en esta Delegación del Gobierno solicitud de informe acerca de los «posibles problemas de orden público que pudiera generar, en caso de acordarse la exhumación, la eventual reinhumación de los restos mortales de Francisco Franco Bahamonde en la Sepultura B7 de la Cripta de la Catedral de la Almudena, sita en la Calle Mayor número 90 de Madrid, como lugar indicado por la familia a tal fin, en sus escritos de alegaciones en este expediente y, a efectos de asegurar las condiciones adecuadas de dignidad y respeto para la citada sepultura como recoge el Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto».

Segundo.- La solicitud de informe ha sido realizada por el órgano instructor del procedimiento administrativo relativo a la exhumación, traslado e inhumación de los restos mortales de Francisco Franco, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Sexta bis de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por el 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, y en el artículo 79.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Tercero.- La Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid tiene competencias en materia de protección de la seguridad ciudadana y el orden público en virtud de lo dispuesto en el artículo 73.3 de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público.

Fundamentos

I

El objeto de este informe es identificar los problemas de seguridad ciudadana y orden público que podrían producirse de acordarse la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena, situada en la Calle Mayor número 90 de Madrid.

II

La seguridad ciudadana y el orden público son un bien jurídico de rango constitucional, que está protegido por el derecho fundamental a la seguridad reconocido por el artículo 17 de la Constitución Española y que el Tribunal Constitucional ha tratado y puesto en valor en numerosa jurisprudencia, por ejemplo en la STC 325/1994, de 12 de diciembre, FJ2.

El artículo 104 de la Constitución Española atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Como se desprende de este artículo, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana son dos misiones que tienen una vinculación directa. Así, la finalidad del mandato de tutela de la seguridad ciudadana es, precisamente, salvaguardar las condiciones materiales que hagan posible el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Tomando como marco ambos preceptos constitucionales, el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dispone que «*La seguridad ciudadana es un requisito indispensable para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas, y su salvaguarda, como bien*

jurídico de carácter colectivo, es función del Estado, con sujeción a la Constitución y a las Leyes».

El artículo 3 de esta Ley enumera los fines de la acción del Gobierno y de los poderes públicos, que son los siguientes:

> « *a) La protección del libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas y los demás derechos reconocidos y amparados por el ordenamiento jurídico.*
> *b) La garantía del normal funcionamiento de las instituciones.*
> *c) La preservación de la seguridad y la convivencia ciudadanas.*
> *d) El respeto a las Leyes, a la paz y a la seguridad ciudadana en el ejercicio de los derechos y libertades.*
> *e) La protección de las personas y bienes, con especial atención a los menores y a las personas con discapacidad necesitadas de especial protección.*
> *f) La pacífica utilización de vías y demás bienes demaniales y, en general, espacios destinados al uso y disfrute público.*
> *g) La garantía de las condiciones de normalidad en la prestación de los servicios básicos para la comunidad.*
> *h) La prevención de la comisión de delitos e infracciones administrativas directamente relacionadas con los fines indicados en los párrafos anteriores y la sanción de las de esta naturaleza tipificadas en esta Ley.*
> *i) La transparencia en la actuación de los poderes públicos en materia de seguridad ciudadana.*»

El Delegado del Gobierno es partícipe del mandato de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y de tutelar la seguridad ciudadana y el orden público. Según el artículo 73.3 de la Ley 40/2015 «*Corresponde a los Delegados del Gobierno proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a través de los Subdelegados del Gobierno y de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, cuya jefatura corresponderá al Delegado del Gobierno, quien ejercerá las competencias del Estado en esta materia bajo la dependencia funcional del Ministerio del Interior*.»

III

El primer problema de seguridad ciudadana y orden público que plantearía la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena es la dificultad material de que, dada su ubicación, este espacio permita absorber con normalidad el elevado volumen de visitas que inevitablemente atraería esta sepultura. Además, esta ubicación plantearía graves problemas de seguridad desde el punto de vista del riesgo terrorista.

El problema de absorber el elevado número de visitas se deduce fácilmente si se atiende al volumen de visitantes que el conjunto monumental y la sepultura en su ubicación actual reciben, 366.202 personas sólo en 2018, según Patrimonio Nacional.

En este sentido, es importante señalar que el flujo de visitas no es constante, coincidiendo la mayor parte de las mismas con efemérides de acontecimientos vinculados con la Guerra Civil o el Franquismo, tales como el 1 de abril, el 18 de julio, o el 20 de noviembre, pero también con los meses estivales o los periodos de vacaciones, 150.000 personas sólo entre los meses de julio a septiembre de este año. Y esto sucede en un lugar al que hay que ir expresamente, necesariamente en vehículo particular o en transporte público, situado a 60 km de la ciudad de Madrid.

Si pensamos en la Cripta de la Catedral de la Almudena, una ubicación urbana, céntrica y bien comunicada, las visitas sin duda se multiplicarían, a lo que habría que añadir la presencia numerosa habitual de turistas en la Catedral y su entorno. Los asistentes al homenaje a Franco del pasado 20 de noviembre se expresaron en este sentido: “Cuando lo llevan a la Almudena iremos más” (El Diario.es, 20/11/2018).

La ubicación de la Cripta de La Almudena plantea, también, evidentes problemas desde la perspectiva de la eventual actividad terrorista, puesto que se encuentra situada a menos de 1000 metros de puntos tan importantes como la Plaza de la Puerta del Sol, la Plaza Mayor, la Plaza de España o la Gran Vía y junto a edificios e instalaciones emblemáticas, como el Palacio Real, donde se celebran visitas de Estado al más alto nivel, la Capitanía General del Ejército, el Senado o el Consejo de Estado. A todo esto hay que añadir que nos encontramos desde hace años en un nivel alto de riesgo terrorista, el 4 del Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, reafirmado el pasado 11 de diciembre, que obliga a prestar singular atención a, entre otros,:

c) “Los edificios, centros o instalaciones emblemáticas en cada una de las ciudades que puedan ser objeto de una especial afluencia de ciudadanos…

d) y, en general, todos aquellos lugares o edificios en los que se prevea la existencia de especiales concentraciones de ciudadanos y que, por ello, puedan ser considerados como potenciales objetivos de actuación de los citados elementos terroristas” (Reforzamiento de Especial Intensidad de las Medidas Correspondientes al Nivel 4 del Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, 12 de diciembre de 2018).

Los problemas descritos en este apartado, consecuencia de la ubicación de la Cripta de la Catedral de la Almudena, son incompatibles con los fines previstos en los apartados a), c), d), e) y f) del art. 3 de la Ley 4/2015.

IV

El segundo problema que plantearía la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena es el riesgo de que, como consecuencia de su ubicación, genere un colapso en las calles y vías adyacentes y que de ello resulte una elevada congestión o paralización de la circulación en la zona, condicionando de forma muy seria la movilidad.

La estimación de estos riesgos se basa en la concurrencia de los siguientes factores. En primer lugar, el elevado volumen de visitas que atraería la sepultura de Francisco Franco, señaladas más arriba, provocaría una presión evidente sobre el entorno del lugar donde se encuentra. En segundo lugar, dado que la puerta de acceso a la Cripta se halla en la vía pública, no existe ningún espacio adyacente que pueda diluir esa presión.

En este sentido, son particularmente preocupantes los efectos que esta situación podría producir sobre la Calle Bailén, una vía situada a muy pocos metros de la entrada a la Cripta, que se ha convertido en una de las arterias principales de la ciudad, al formar parte del anillo de circunvalación que rodea la Zona de Bajas Emisiones «Madrid Central». Además, la congestión generada en el entorno de la Cripta de la Catedral de la Almudena podría afectar a otras vías próximas, como la Avenida de la de la Virgen del Puerto o la autopista de circunvalación M30, que se

sitúan relativamente cerca de la Cripta. Por consiguiente, existe un riesgo considerable de que la congestión generada en las inmediaciones de la Cripta de la Catedral de La Almudena afecte a algunas de las principales vías de acceso y circunvalación de Madrid.

Este riesgo de congestión circulatoria representa una amenaza importante desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, incluido el ataque terrorista, y del orden público porque, por su volumen de tráfico y ubicación estratégica, la obstrucción de estas vías podría provocar colapsos circulatorios que dificultaran o imposibilitaran la adecuada prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de emergencias, ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este tipo de situaciones representan una amenaza importante para el orden público, lo cual justifica la adopción de medidas por parte de los poderes públicos (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ3 y 136/2006, de 22 de mayo, FJ 3). Así, en la STC 66/1995, se avaló la decisión de la Delegación del Gobierno de prohibir una concentración convocada en la Plaza de Canalejas, toda vez que el lugar elegido por los convocantes «constituye una zona de elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos, debido a la realización de obras y, por consiguiente, cortes de tráfico en la calle Carrera de San Jerónimo y zonas adyacentes».

Los problemas enumerados en este apartado y derivados de la ubicación de la Cripta de la Catedral de la Almudena son incompatibles con los fines previstos en los apartados c), d) f) y h) del art. 3 de la Ley 4/2015.

V

El tercer problema que plantearía la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena es el riesgo de que se produzcan episodios de conflictividad social y política y desórdenes públicos.

La sepultura de Francisco Franco genera problemas de conflictividad social y política y la ubicación de sus restos en un lugar emblemático y de relevancia simbólica como la Catedral de Madrid podría espolear a la extrema derecha al tiempo que ofendería a sus víctimas y a muchos sectores sociales y políticos. Así lo demuestran los

episodios de conflictividad registrados últimamente, entre los que destaca el producido el pasado 18 de noviembre. De acuerdo con el informe facilitado a esta Delegación por la Policía Nacional, Falange organizó ese día una manifestación en la Plaza de Oriente, en nombre de la "Asociación por la Derogación de la Memoria Histórica" y conmemorando el aniversario del fallecimiento de Franco. En el transcurso de la manifestación, acudieron al lugar tres mujeres de la Asociación "Femen", las cuales comenzaron a corear la frase "fascismo legal, vergüenza nacional". Los allí reunidos comenzaron a increparlas, produciéndose un intercambio de insultos. Hubo también agresiones físicas que dieron pie a la intervención policial con el resultado de dos identificaciones y una detención. Por estos hechos se tramitaron diligencias en la Brigada Provincial de Información.

Esta conflictividad social aumentaría sin duda como consecuencia de la diversificación en el perfil de los visitantes que traería consigo la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena, derivada de su localización en una zona urbana tan céntrica y bien comunicada. Esto plantea el riesgo de que se produzca una convergencia de muchas personas con ideologías y motivaciones muy diversas, lo cual aumenta la probabilidad de que se produzcan provocaciones, conflictos, agresiones y altercados, en suma, violencia.

En este sentido, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en la Sentencia 361/2018, de 28 de mayo, a propósito de la prohibición de exhibir "esteladas" en la Final de la Copa de S.M. el Rey, celebrada el 20 de mayo de 2016 entre el F.C. Barcelona y el Sevilla F.C. en el Estadio Vicente Calderón en Madrid. Señala el Tribunal que, si bien la exhibición de las "esteladas" por sí sola no supone un problema de orden público, sí lo es si se considera el evento en su conjunto y el contexto en el que se produce. El fallo avala la decisión gubernativa de esta Delegación del Gobierno, entendiendo que es objetiva y que está debidamente motivada la prohibición porque se ponderaron las circunstancias específicas concurrentes en el caso, valoradas con arreglo al principio de precaución, ya que dichas circunstancias tenían virtualidad para perturbar la seguridad y el orden público o incluso vulnerar la integridad física de los asistentes al encuentro.

Trasladando las razones de aquella prohibición y la resolución judicial que la avaló a este caso, podemos afirmar que, de inhumar los restos de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena, el riesgo de enfrentamiento sería evidente con

el agravante de su carácter permanente e imprevisible, lo que generaría al tiempo incertidumbre para el buen hacer preventivo y reactivo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad el Estado.

Como se acaba de comprobar, existen razones fundadas para sostener que la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena daría lugar a episodios de conflictividad, alterando seriamente la paz social y el orden público en pleno centro de la capital de España.

La conflictividad derivada de que los restos de Francisco Franco fueran inhumados en la Cripta de la Catedral de la Almudena comprometería la consecución de los fines previstos en los apartados a), c), d), e) y h) del artículo 3 de la Ley 4/2015.

VI

Los tres problemas de movilidad, seguridad ciudadana y orden público analizados en los apartados anteriores representan una amenaza significativa para los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos en la Constitución. Sin pretensión de exhaustividad, son varios los derechos y libertades que podrían verse clara y negativamente comprometidos como consecuencia de la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena.

En primer lugar, la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena supondría una amenaza para los derechos y libertades de los ciudadanos que deseen visitar esta sepultura. En concreto, se generaría un riesgo importante desde el punto de vista de su integridad física, que el Gobierno y los poderes públicos deben proteger en virtud del artículo 15 de la Constitución.

En segundo lugar, la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena supondría una amenaza para los derechos y libertades de los ciudadanos que deseen acceder a este espacio con una finalidad distinta de la de visitar la sepultura en cuestión. Además de poner en peligro su propia integridad física (artículo 15 CE), se comprometerían otras libertades protegidas por la Constitución, entre las cuales destaca por encima de otras, singularmente en el espacio

de un lugar de culto, la libertad religiosa consagrada por el artículo 16 de nuestra Constitución. En efecto, la Cripta de la Catedral de la Almudena es un lugar de culto, donde se celebran varias misas y ceremonias religiosas casi a diario, por lo que los problemas de seguridad y orden público identificados en este informe podrían interferir e, incluso, hacer imposible el ejercicio de esta libertad fundamental. La libertad de cultos como expresión de la libertad de conciencia religiosa exige espacios de recogimiento y de respeto que se verían alterados significativamente con la presencia de los restos de Francisco Franco en ese lugar.

En tercer lugar, la inhumación de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena supondría una amenaza para los derechos y libertades de los ciudadanos que residan o trabajen en las proximidades del templo y, en general, para todos los que deambulen por sus inmediaciones, comprometiendo el ejercicio de la libertad en condiciones de seguridad prevista en el artículo 17 de la Constitución. El elevado volumen de visitas de la Cripta o los enfrentamientos sociales o políticos tendrían un impacto sobre el exterior, que igualmente podría restringir considerablemente la libertad deambulatoria o circulatoria de los ciudadanos con suficientes garantías de seguridad.

En cuarto lugar, de inhumarse los restos de Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena, se vería también afectado el derecho de manifestación y de reunión del artículo 21 de la Constitución, singularmente en relación con lo señalado en el punto 2. La permanencia de los restos de Franco en la Cripta de La Almudena favorecería las manifestaciones espontáneas y no comunicadas previamente a esta Delegación, que además podrían ser de signo opuesto y enfrentado, lo que dificultaría su organización adecuada precisamente para garantizar el mejor ejercicio de las mismas, con libertad y seguridad para todos.

A todo esto debe añadirse que el interés enfrentado a estos derechos fundamentales que se verían seriamente afectados no es otro derecho fundamental, aunque sea una pretensión legítima prima facie. Resulta claro a nuestro juicio que la facultad de disponer sobre el lugar de enterramiento de los restos mortales de un familiar no puede entenderse en modo alguno como un derecho fundamental reconocido constitucionalmente, sino, a lo sumo, como un derecho subjetivo que puede ceder proporcionadamente cuando lo exijan razones de interés general o basadas en derechos fundamentales más poderosos como es el caso. Además, no

puede perderse de vista que el Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que «no hay en nuestro ordenamiento derechos ilimitados y absolutos» (STC 181/1990, de 15 de noviembre, FJ 3) y que los derechos atinentes al ámbito íntimo y privado son más modulables cuanto mayor sea la notoriedad pública de sus titulares (SSTC 134/1999, de 15 de julio; 192/1999, de 25 de octubre; 112/2000, de 5 de mayo).

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos apunta en la misma dirección. En los casos en que este Tribunal ha incluido en el "derecho a la vida familiar" del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ciertas facultades relativas al tratamiento de los restos mortales de familiares, lo ha hecho dejando claro que tales facultades podían ceder por motivos de interés general y de forma proporcionada y, en particular, tomando en consideración y ponderando adecuadamente los distintos intereses en juego. Así, por ejemplo, en la STEDH de 14 de febrero de 2008, Hadri-Vionnet c. Suiza, o en la STEDH de 12 de junio de 2014, Maric c. Croacia.

Además, en una Sentencia reciente, el TEDH se ha pronunciado por primera vez acerca de un caso de exhumación en contra de la voluntad de los familiares del fallecido. Se trata de la STEDH de 20 de septiembre de 2018, Solska & Rybicka c. Polonia. En ella, el Tribunal ha señalado que es admisible, desde el punto de vista del artículo 8 CEDH, que el poder público actúe en contra del criterio de la familia en caso de exhumación, siempre y cuando se cumplan los requisitos de justificación y proporcionalidad y, muy especialmente, se garantice la adecuada toma en consideración y ponderación de todos los intereses en juego. En este sentido, el Real-Decreto ley 10/2018 reconoce el derecho de los familiares a participar en el procedimiento para defender sus intereses y pretensiones legítimas.

VII

El escenario descrito en los apartados precedentes obligaría a este Delegado del Gobierno a hacer uso, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 4/2015, de las actuaciones previstas en el Capítulo III de dicha Ley, que incluyen el establecimiento de restricciones de tránsito y de controles y registros en las vías públicas y el cierre o desalojo de locales o establecimientos.

La elevada intensidad de estas medidas afectaría, inevitablemente, al libre ejercicio de derechos y libertades que han sido descritos en el apartado anterior de este informe, concretamente los de integridad física (artículo 15 CE), libertad religiosa (artículo 16 CE), libertad y seguridad (artículo 17 CE) y derechos de manifestación y de reunión pacífica (artículo 21).

Por otro lado, muchas de estas actuaciones deberían ser adoptadas con carácter recurrente, sin la imprescindible planificación previa, o incluso con carácter permanente, lo cual multiplicaría y prolongaría en el tiempo los efectos restrictivos que estas medidas tendrían sobre los derechos y libertades de los ciudadanos. En este sentido, no hay que olvidar que los riesgos para la seguridad ciudadana y el orden público identificados en este informe no se derivan del acto mismo de enterramiento de los restos mortales de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena, sino de la permanencia de los mismos en dicho lugar, especialmente sensible también, tal y como hemos señalado, desde el punto de vista de la amenaza terrorista, aumentadas en lugares con aglomeraciones de personas y significados desde el punto de vista político.

Esta situación de riesgo permanente tendría el agravante de que no sería posible prever con suficiente adelanto y precisión el momento o los momentos exactos en los que podrían producirse perturbaciones de la seguridad ciudadana y el orden público, ni organizar y preparar los dispositivos de seguridad necesarios para que el ejercicio de los derechos de manifestación y de reunión puedan celebrarse de forma pacífica y libre, evitando que coincidan en el mismo lugar y al mismo tiempo expresiones enfrentadas.

Para acabar, debe añadirse el grave inconveniente que supone la circunstancia de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no pueden acceder al interior de la Cripta ni de la Catedral por tratarse de lugares de culto. Ello implica que todas estas medidas sólo podrían adoptarse en relación con hechos ocurridos fuera de la misma, lo que complicaría enormemente el mantenimiento de la seguridad y del orden público en el interior de aquélla, sin la presencia del Estado.

Conclusión

Existen claras y evidentes razones de seguridad y de orden público que obligarían al Gobierno, a través de esta Delegación, a ejercitar sus potestades generales de policía de seguridad y de salvaguarda de los derechos fundamentales y las libertades públicas para impedir los desórdenes públicos que se producirían si los restos mortales de Francisco Franco se inhumasen en la Cripta de la Catedral de la Almudena. Estas actuaciones provocarían paradójicamente una limitación significativa de derechos fundamentales reconocidos en nuestra Constitución, en especial los de integridad física y moral (artículo 15 CE), libertad religiosa (artículo 16 CE), libertad y seguridad (artículo 17 CE) y manifestación y reunión (artículo 21).

En consecuencia, desde esta Delegación del Gobierno en Madrid SE DESACONSEJA la inhumación de Francisco Franco en la Cripta de la Catedral de la Almudena y SE ACONSEJA explorar la posibilidad de inhumar sus restos mortales en un lugar que no presente los problemas que para los derechos fundamentales, la seguridad ciudadana y el orden público plantea la Cripta de la Catedral de la Almudena.

Madrid, 21 de diciembre de 2018

EL DELEGADO DEL GOBIERNO
EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Fdo: José Manuel Rodríguez Uribes