

Las fundaciones franquistas en España¹

Francoist foundations in Spain

Beatriz PÉREZ VICENTE

Pablo LORENZO CARRACEDO

Álvaro SÁNCHEZ GARCÍA

Rodrigo VALERA HERRADOR

Cristina ECHÁNIZ MACARULLA

Lucía AVELLO FERNÁNDEZ

Alumnos de la asignatura optativa Clínica Jurídica de Acción Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca (2018-19)

Recibido: 13/01/2020

Aceptado: 13/03/2020

Resumen

El presente artículo trata sobre la situación actual de las asociaciones y fundaciones franquistas que existen en España. Se abordará el origen histórico de estas fundaciones, su

Abstract

The following article addresses the current situation of Franquist foundations existing in Spain. It will be explained the historical origin and development of these foundations,

1. Informe elaborado en el curso 2018/19 como actividad de la asignatura Clínica Jurídica de Acción Social, línea de Memoria Histórica bajo la tutoría de: Adán Carrizo González-Castell, Elena Martínez Barahona, Francisco Javier Infante Miguel-Motta, Héctor Centeno Martín, José Antonio Sendín Mateos, María Eugenia Torijano Pérez y Marta Fernanda León Alonso.

actividad y vías de financiación, así como las dificultades que desde el punto de vista legal —y constitucional— presenta su disolución. Este trabajo presenta, además, un listado de las fundaciones franquistas actualmente operativas en nuestro país, y un resumen biográfico de los principales personajes de la dictadura a los que se les rinde homenaje. Se llevará a cabo un análisis, por otro lado, de leyes de relevancia en la materia, como la conocida como Ley de Memoria Histórica, la Ley de Derecho de Asociación o la Ley de Fundaciones. A modo de conclusión, se hará referencia a la importancia de una reforma legal a la hora de impedir que determinadas asociaciones propugnen un discurso de odio, y de defender la dignidad y memoria de las víctimas de la dictadura.

Palabras clave: fundaciones, Franquismo, dictadura, libertad de expresión, asociación, Memoria Histórica, Código Penal.

as well as their activity and their financing channels. Besides, it will be shown the difficulties — due to legal and constitutional reasons — of banning these associations. This essay presents an exhaustive list of all the franquist foundations currently operating in our country, as well as a brief summary of the Franquism-related personalities homaged by them. On the other hand, this article focuses on the main legislations involved on this issue, as the so-call Historic Memory Law, Law of Association Right or the Foundations Law. In conclusion, we will refer to the importance of initiating a legal reform, in order to ban foundations which spread hate speech, and to preserve the dignity of the victims of the Civil War and the dictatorship.

Keywords: foundations, Franquism, dictatorship, freedom of expression, association, Historic Memory, Penal Code.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es llevar a cabo una investigación y análisis de las distintas fundaciones franquistas que existen a día de hoy en España. Sirviéndonos de recursos jurídicos, históricos y periodísticos, se intentará arrojar luz sobre un fenómeno singular en Europa occidental, como es el hecho de que se permita a fundaciones privadas llevar a cabo la exaltación y ensalzamiento de un dictador y de un régimen autoritario. Para ello, se expondrán los antecedentes históricos y sociológicos que han dado lugar a esta situación, así como la diversa normativa legal que se ha ido desarrollando sobre estas fundaciones.

Entre otros aspectos, se abordará la particular gestión del proceso de Transición democrática en nuestro país, que llevó a las fuerzas políticas a hacer numerosas concesiones a los defensores del régimen. Es un hecho objetivo que España nunca derrotó al franquismo, sino que este se fue amoldando a la nueva realidad democrática tras la muerte del dictador Francisco Franco, en un proceso en el que —si bien no estuvo exento de tensiones y enfrentamientos— en general se optó por la transigencia,

permitiendo que las élites beneficiadas por la dictadura siguieran manteniendo su aventajada posición. Es por ello por lo que nuestro país siempre se ha mostrado muy reticente a abordar este periodo de su historia —sirva de ejemplo la Ley de Amnistía de 1977, que actuó como una barrera legal para enjuiciar los crímenes del franquismo— y ha dado lugar a una serie de anomalías democráticas que persisten en la actualidad.

De todas las consecuencias de esta mala memoria democrática, la de mayor interés para nuestro estudio es, como ya hemos adelantado, la pervivencia de diferentes fundaciones fascistas y de extrema derecha que homenajean a la dictadura, algunas de ellas incluso recibiendo subvenciones públicas. En todo este proceso ha jugado un importante papel la deficiente regulación jurídica de sus actividades, con una ley en muchos casos ineficaz e incompleta, que ha permitido que estos grupos escapen del control de la Administración. Es por ello por lo que una parte relevante de nuestro informe se centra en las leyes que dan amparo a las fundaciones, en especial el análisis de la Ley 50/2002, de Fundaciones, que concede gran autonomía y escasas cotas de fiscalización pública. El otro vértice de este apartado tratará sobre la laxitud de las leyes penales a la hora de encausar los actos de ensalzamiento de la dictadura, que permite a estas asociaciones llevar a cabo su actividad sin que ello provoque consecuencias jurídicas. De ahí que en este informe se abogue por una necesaria reforma del Código Penal, con el fin de modificar el art. 510 e impedir que estos actos continúen siendo impunes. Esta es una demanda frecuentemente exigida por ciertos grupos parlamentarios, pero que hasta el momento no se ha materializado en acciones concretas. Es una reforma que plantea numerosas dudas en cuanto a su constitucionalidad, por cuanto que España se constituye como una democracia procedimental y no militante, de manera que también aludiremos a la doctrina jurisprudencial dictada por los tribunales sobre este asunto.

Asimismo, a lo largo del informe se hará mención a las —escasas— iniciativas gubernamentales que se han promovido para abordar la responsabilidad del Estado español con las víctimas del régimen franquista. De todas ellas, quizá la más relevante es la Ley 52/2007 por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la dictadura, conocida como Ley de Memoria Histórica.

Pese a lo tardío de su aprobación, la Ley ha permitido retirar la simbología franquista de los espacios públicos con relativa eficacia, pero fracasó al tratar de frenar los actos de exaltación franquista y de poner coto a las fundaciones, en parte, por lo poco ambicioso de su articulado y, en parte, por la poca disposición del Gobierno para defender la Ley a partir del año 2011. Más adelante expondremos en detalle las claves de esta Ley, sus principales flaquezas y la numerosa normativa autonómica que se ha ido aprobando desde entonces.

Un hecho característico de todas estas fundaciones franquistas es su opacidad y lo poco que sabemos de su funcionamiento y composición orgánica. Por ello, desde la Clínica Jurídica hemos querido abordar una pequeña investigación sobre las principales fundaciones que actualmente operan en nuestro país. En la información recabada

constan datos como el nombre de la fundación, sus vías de financiación, presencia en redes, el contenido de los Estatutos, el número de miembros y las principales actividades a las que se dedican. A su vez, también ofrecemos un listado con los nombres de los personajes más destacados del régimen franquista, a los que estas fundaciones rinden homenaje.

En definitiva, ofrecer información y transparencia sobre estas organizaciones es el primer paso para que estas no puedan eludir la responsabilidad de sus actos, y para que la opinión pública conozca una realidad que actualmente está muy presente en el debate político, debido a la reciente exhumación de los restos del dictador Franco. Cuanta más conciencia social exista, menos se tolerarán los grupos que promueven unos valores y ensalzan una dictadura hacia la que la mayoría de los ciudadanos sienten un profundo desapego. No se trata de legislar en caliente, ni de abanderar un «espíritu revanchista», sino simplemente de ser consecuentes con nuestro pasado y actuar conforme a nuestros valores democráticos, defendiendo el Estado de Derecho y la dignidad de las víctimas de la dictadura.

2. PRESENTACIÓN DE FUNDACIONES Y PERSONAJES FRANQUISTAS A LOS QUE ENSALZAN

Las fundaciones que hemos detectado son las siguientes. Y creemos que tienen que ser objeto de nuestro informe porque están dedicadas a exaltar a algunos protagonistas de la dictadura. Sus apuntes biográficos los hemos recogido sucintamente:

2.1. *Personajes franquistas*

Francisco Franco Bahamonde², el llamado Caudillo de España durante la dictadura entre los años 1939-1975. Nació en Ferrol, hijo de un militar de la Armada española y una madre de profundas convicciones católicas. Se formó en la Academia Militar y fue ascendiendo dentro de este órgano hasta que en 1936 le ofrecieron participar en el Golpe de Estado, cosa que aceptó.

Una vez iniciada la Guerra Civil acabó encabezando el bando sublevado y tras el fin de la contienda y del conflicto armado, logró proclamarse jefe del Estado. A lo largo de estos años de dictadura se recogen datos que muestran que existieron más de medio millón de exiliados, 367.000 presos, fusilamientos, fosas comunes y más de un centenar de campos de concentración.

2. ANGOSTO, Pedro Luis. 2017: *Diccionario del franquismo; protagonistas y cómplices (1936-1978)*. Granada: Comares, 151-156.

José Antonio Primo de Rivera³, fundador de la Falange en 1933. Hijo del dictador Miguel Primo de Rivera. Entró en política para defender la memoria de su padre. La Falange se inclinaba hacia el uso de la fuerza y el abandono de la política democrática.

En 1936, fue encarcelado por el Gobierno de la República y al comienzo de la guerra fue ejecutado. Su muerte supuso su consideración como un mito heroico.

Gonzalo Queipo de Llano⁴ desde joven se dedicó a la vida militar. En 1936 emprendió en Sevilla una de las mayores campañas de exterminio ideológico que se habían dado hasta aquel momento en Europa, con más de 150.000 víctimas. Hoy sus familiares continúan su legado y disfrutan del título de marqueses de Queipo de Llano otorgado por Franco. Sus restos se encuentran en la Cripta de la Macarena.

Ramón Serrano Suñer⁵, conocido como el «cuñadísimo» de Franco por su matrimonio con la hermana de Carmen Polo. Simpatizaba con la ideología nacionalsocialista, tanto es así que organizó la reunión de Hendaya entre Hitler y Franco. Siempre mantuvo un papel importante en la política. Fue procesado por detención ilegal y crímenes de lesa humanidad. Murió en 2003.

José Millán Astray⁶ convirtió a Franco en su segundo. Su filosofía era el terror como principal instrumento de lucha y gobierno. Fue uno de los impulsores de la candidatura de Franco a la Jefatura de Estado y durante la dictadura se ocupó de la Dirección General de Mutilados de Guerra y Propaganda hasta su muerte en 1954.

Javier Yagüe Blanco⁷, militar. En 1934 y por llamamiento de Franco, formó parte de la represión de la revolución de Asturias. Se convirtió en miembro de la Falange y, más tarde, fue destinado a Ceuta. Pero no fue hasta su llegada a Badajoz cuando su papel pasó a la historia como uno de los mayores torturadores y asesinos de la Guerra Civil. Tanto es así, que fue apodado «el carnicero de Badajoz».

Blas Piñar López⁸ fue un defensor del franquismo durante el régimen y en democracia también. Académico y creador de Fuerza Nueva, un partido vinculado con los asesinos que perpetraron la masacre de los «abogados de Atocha».

En 1979 se convirtió en diputado de las Cortes Generales por la lista «Unidad Nacional», de extrema derecha y profranquista. Murió en 2014 a los 95 años de edad.

3. *Ibidem*, 353-360.

4. *Ibidem*, 365-368.

5. *Ibidem*, 417-423.

6. *Ibidem*, 289-291.

7. *Ibidem*, 475-479.

8. *Ibidem*, 339-340.

Ramiro Ledesma Ramos⁹ fue considerado uno de los mayores ideólogos del fascismo en España. Creó junto con Onésimo Redondo las «Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas (JONS)». Fue detenido y fusilado tras el comienzo de la Guerra Civil. Sin embargo, hoy día su obra está muy viva, tanto es así que uno de los grupos neonazis más conocidos de España lleva su nombre y defiende su obra: Hogar Social Madrid – Ramiro Ledesma¹⁰.

2.2. Fundaciones franquistas

La transparencia es una exigencia en el funcionamiento de cualquier fundación, si bien en las fundaciones objeto de estudio en el presente informe brilla por su ausencia. Han sido 9 las fundaciones franquistas o filofranquistas a las que hemos dedicado atención, y la primera conclusión es clara: están inmersas en el oscurantismo de la falta de información tanto judicial como de actividades.

Pese a la falta de información generalizada, dentro de las fundaciones, existen diferentes grados de opacidad. Las Fundaciones José Antonio Primo de Rivera¹¹ y del Valle de los Caídos muestran una considerable transparencia en comparación con la Fundación Ramiro Ledesma, de la cual solo hemos podido averiguar que existe. Las dos primeras son las únicas que han publicado sus estatutos fundacionales. Sin embargo, otras como la Fundación Nacional Francisco Franco (FNFF en adelante) no recogen más que determinados artículos, por ejemplo, en materia de fines o estructura orgánica.

Otro de los grandes puntos de opacidad concierne a la financiación de estas fundaciones. En ninguna de las fundaciones investigadas se hace público un balance de cuentas de patrimonio. Lo más que hemos podido averiguar es que en su mayoría se financian de forma privada mediante donaciones, o como es el caso de la Fundación Pro-Infancia Queipo de Llano¹² que obtienen rentas de un arrozal de 150 hectáreas propiedad de la misma. Por otro lado, hasta donde hemos podido averiguar, tan solo la FNFF¹³ percibe beneficios de subvenciones públicas en concepto de conservación del patrimonio y documentación histórica.

9. *Ibidem*, 243-245.

10. «Melisa, la líder del Hogar Social que ha llevado el neofascismo a las calles de Madrid». *El Confidencial*, accedido el 18 de mayo de 2019. https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2016-06-05/melisa-dominguez-ruiz-hogar-social-madrid_1211894/.

11. «Así se financian las fundaciones “hermanas” de Franco dedicadas a Primo de Rivera, Serrano Suñer o Blas Piñar». *El Diario*, accedido el 16 de mayo 2019. https://www.eldiario.es/sociedad/Espana-Primo-Rivera-Serrano-Suner_0_851815052.html.

12. «Fundación Pro-Infancia Queipo de Llano-AFA-Asociaciones y Fundaciones Andaluzas», accedido el 16 de mayo 2019. <https://www.afandaluzas.org/fundacion-pro-infancia-queipo-de-llano-2/>.

13. «La Fundación Franco y otras siete asociaciones fascistas que perviven en España y que el Gobierno quiere ilegalizar». *El Diario*. accedido el 16 de mayo 2019. https://www.eldiario.es/sociedad/fundaciones-Francisco-Franco-Gobierno-ilegalizar_0_791621665.html.

En cuanto a las actividades que desempeñan estas fundaciones, la mayoría se dedica a la divulgación de literatura sobre el «legado» de la persona que da nombre a la fundación u otros personajes cercanos ideológicamente a las mismas. En general todas tienen el mismo funcionamiento, contando con una batería de columnistas o colaboradores que temporalmente, y sobre temas de actualidad o no, cuelgan ensayos de opinión. En el caso de la FNFF, una de las más activas, también cuenta con un canal de YouTube, donde, entre otras cosas, tiene colgado un documental por fascículos titulado *El legado de Franco*. Asimismo, su número de seguidores en estas redes sociales es cercano a los 50.000 usuarios.

La FNFF tiene en Facebook 22.000 seguidores. En Twitter la mayoría de las fundaciones baja y tan solo las Fundaciones de J. A. Primo de Rivera y Franco cuentan con más de 10.000 seguidores.

En definitiva, la nota dominante de estas fundaciones ha sido el oscurantismo y opacidad de sus estatutos y la información disponible en las redes sociales. Tras esta ardua labor de búsqueda e investigación cabe replantearse si fundaciones que obtienen beneficios públicos mediante las desgravaciones fiscales para sus donantes merecen o no seguir recibiendo¹⁴. Es decir, la cuestión es si el objeto de la fundación es legal.

3. INSUFICIENCIAS NORMATIVAS Y REFORMAS PENDIENTES: LEY DE AMNISTÍA, LEY DE FUNDACIONES, LEY DE MEMORIA HISTÓRICA Y CÓDIGO PENAL

Los procesos de transición democrática son períodos de profundo cambio político en un país, en el que se abandonan posiciones autoritarias para, gradualmente, instaurar un régimen político democrático y pluralista. El propio concepto de transición implica que este debe ser un proceso paulatino, en el que se producen avances, pero sin que exista una ruptura radical o violenta con el régimen anterior. Supone, por lo tanto, una conquista gradual, en la que la nueva legalidad democrática se impone al *statu quo* de la dictadura; un proceso que se puede resumir en la famosa expresión de Torcuato FERNÁNDEZ-MIRANDA, «de la ley a la ley, a través de la ley»¹⁵.

14. «La Airef alerta del descontrol y la opacidad de 14.000 millones de euros en subvenciones», *ABC*, 3 de junio de 2019. Consultado el día 10 de Junio de 2019: https://www.abc.es/economia/abci-airef-alerta-descontrol-y-opacidad-14000-millones-euros-subvenciones-concedidas-201906031209_noticia.html

15. «Fernández-Miranda: de la ley a la ley». *ABC*, 13 de junio de 2017. Consultado el día 10 de junio de 2019: https://www.abc.es/espana/la-transicion-espanola/protagonistas/abci-fernandez-miranda-ley-ley-201706091659_noticia.html.

No obstante, la necesidad de alcanzar un nuevo Estado democrático, pero sin romper completamente con las estructuras políticas e institucionales anteriores, comporta grandes tensiones y conflictos de intereses, lo que en gran medida obliga a los agentes implicados a hacer concesiones y a transigir en determinados aspectos.

El caso español es un claro ejemplo. Nuestro proceso de Transición (1975-1982) se enmarca en lo que los expertos denominaron una «tercera ola democrática» en el sur de Europa, que también experimentaron países como Grecia o Portugal, al abandonar sus respectivas dictaduras militares y constituirse como Estados democráticos y de Derecho. Sin embargo, cada proceso estuvo marcado por sus propias características y por la historia concreta del país. En España, a finales de 1975, el contexto venía marcado por la muerte del dictador Franco, que había sido jefe de Estado desde el fin de la Guerra Civil en 1939. Tras la derrota y desarticulación de la II República, se impuso una dictadura autoritaria y ultraconservadora bajo un régimen personalista. Posteriormente, la España franquista se articuló como un Estado corporativista y de «democracia orgánica»¹⁶, pero que en ningún momento abandonó su componente autoritario, ni toleró la pluralidad política o las libertades individuales.

Es por ello que, tras el proceso de reforma que permitió la constitución de las primeras Cortes Constituyentes, en 1977 se aprobó una ley que invalidó muchas de las condenas de la dictadura, a la vez que eximía de responsabilidad a las autoridades que, amparadas por ese régimen, cometieron delitos de lesa humanidad contra los «opositores» del franquismo. Esta fue la Ley de Amnistía, aprobada el 14 de octubre de 1977. Se trataba de hacer *tabula rasa* sobre las actuaciones de la dictadura, construyendo la nueva España democrática sobre los crímenes de un régimen que no se podrían enjuiciar jamás, ni sus responsables ser investigados, ni muchas de sus víctimas obtener justicia.

Es importante destacar la relevancia que esta Ley y toda la jurisprudencia posterior tuvieron en la conciencia política y social de nuestro país, pues fue sintomático del modo en que España decidió afrontar su pasado más reciente. Muchos aspectos de actualidad, como la pervivencia de asociaciones y fundaciones franquistas, las fosas comunes sin desenterrar o el patrimonio ilícito de las familias de miembros importantes

16. El término «democracia orgánica» alude al sistema de representación política que fue implantado en España durante la dictadura de Franco. Un régimen que no aceptaba el sufragio universal de las democracias liberales y rechazaba tanto el parlamentarismo como la existencia de partidos políticos. En su lugar, se establecieron nuevos cauces de participación para los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, que se correspondían con las denominadas «unidades naturales» de la sociedad: la familia, el municipio y el sindicato. Fuente: GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. 2015: «La Democracia orgánica, participación y representación política en la España de Franco». *Espacio, Tiempo y Forma: Serie V Historia Contemporánea*, 2015, 27: 107-130.

del régimen, no se explicarían sin esta Ley, que protege y ampara lo que según las instancias internacionales debería ser encausado¹⁷.

Muchas de estas situaciones suponen una anomalía democrática evidente, y ni la sociedad civil ni el poder judicial tienen capacidad para actuar mientras la falta de voluntad política mantenga la vigencia de esta norma. Además, muchos de los intentos de reconocer y ampliar derechos hacia quienes padecieron el franquismo han sido obstaculizados por esta amnistía, que ampara además a los grupos de extrema derecha que exaltan la figura del dictador y su obra.

Es evidente, por lo tanto, que se necesitan reformas legislativas a diversos niveles: no solo en cuanto a abolir la Ley de Amnistía, sino que se deberían iniciar cambios en la Ley de Fundaciones y en el Código Penal para evitar que estos grupos antidemocráticos puedan realizar su actividad con impunidad.

3.1. *Análisis de la Ley de Fundaciones: una ley con más sombras que luces*

Una de las consecuencias que tuvo este proceso de transición y que sigue estando vigente en la actualidad fue la constitución de numerosas fundaciones que ensalzan el franquismo y de las que hemos mencionado en el apartado anterior.

Al ser un régimen de transición en el que hubo impunidad para las autoridades del franquismo, surgieron grupos de personas que ensalzan la figura de Franco, de sus familiares y del resto de dirigentes franquistas que le apoyaron durante todo el régimen dictatorial.

La constitución de esas fundaciones se ampara en el artículo 34 de la Constitución española que reconoce «el derecho de las fundaciones para fines de interés general, con arreglo a la ley». El artículo 53.1 CE reserva a la ley la regulación del derecho y de las libertades reconocidos en el capítulo II del título I, entre los que se encuentra la regulación de las fundaciones, especificando que esa ley tiene que respetar el contenido esencial de los derechos y libertades.

En España la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, regulaba el régimen jurídico de los entes fundacionales y las ventajas de carácter impositivo que se conceden a las personas privadas, físicas o jurídicas (sin limitarse a las de naturaleza fundacional), por sus actividades o aportaciones económicas en apoyo de determinadas finalidades de interés público o social.

Esta Ley potenciaba, como señala su exposición de motivos, dar respuesta a la importancia que había adquirido el ejercicio del derecho de fundación, poniendo fin a

17. Valga como ejemplo de Pablo DE GREIFF, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Misión a España*, 28 de agosto de 2014.

un régimen regulador de fundaciones que existía hasta ese momento que era incompleto, contradictorio y fragmentario. Se intentaba simplificar el sistema dotándole de claridad y racionalidad y reforzando la seguridad jurídica.

Se intentó estimular la iniciativa privada para llevar a cabo actividades de interés general atendiendo a la realidad social del momento, adaptando la regulación a la fundación a la constitución y distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

La Ley 30/1994, modificada por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en la actualidad, da una mayor discrecionalidad a las fundaciones. Actualmente la Ley contiene únicamente la regulación sustantiva y procedimental de las fundaciones. Esta nueva regulación se centra principalmente tres objetivos:

- Reducir la intervención de los poderes públicos en el funcionamiento de las fundaciones.
- Flexibilizar y simplificar los procedimientos, especialmente los de carácter económico y financiero, eximiendo además a las fundaciones de menor tamaño del cumplimiento de ciertas obligaciones exigibles a las de mayor entidad.
- Dinamizar y potenciar el fenómeno fundacional, como cauce para que la sociedad civil coadyuve con los poderes públicos en la consecución de los fines de interés general.

La reforma de esta Ley ha permitido que las fundaciones que ensalzan el franquismo modifiquen sus estatutos de modo que no se puedan ilegalizar. Actualmente hay un gran número de fundaciones que siguen siendo legales conforme a esta Ley, entre ellas la FUFF, Fundación Queipo de Llano o la Fundación Serrano Suñer.

Para entender por que no se pueden ilegalizar estas fundaciones conforme a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, tenemos que examinar algunos artículos. El artículo 1 define que «son fundaciones las organizaciones constituidas sin fin de lucro, que, por voluntad de sus creadores, tiene afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines generales [...] Las fundaciones se rigen por la voluntad del fundador, por sus estatutos y en todo caso por la Ley».

Podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas sean estas públicas o privadas. Pero para constituir las conforme el artículo 3.1 de la presente Ley es necesario que esas fundaciones persigan fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

De tal forma que los requisitos fundamentales para constituir una fundación son tener un patrimonio, perseguir fines de interés general y carecer de ánimo de lucro. Podríamos entender que las fundaciones que hemos señalado anteriormente no persiguen fines de interés general, al exaltar la figura de autoridades franquistas, y los actos que llevaron a cabo, pero todas ellas han adaptado sus estatutos en los últimos años, de modo que el fin que llevan a cabo lo enmarcan en este artículo, lo que impide su ilegalización.

3.1.1. ¿Por qué se permite inscribir a fundaciones que ensalzan el franquismo?

El artículo 4.1 de la Ley señala «las fundaciones tendrán personalidad jurídica desde la inscripción de la escritura pública de su constitución en el correspondiente epígrafe de fundaciones. La inscripción solamente podrá ser denegada cuando dicha escritura no se ajuste a las prescripciones de la ley».

La escritura solamente exige que conste el nombre, apellidos, edad y estado civil del fundador o fundadores si son personas físicas y la denominación o razón social si son personas jurídicas. En ambos casos su nacionalidad y domicilio y número de identificación fiscal, la voluntad de constituir la fundación, la dotación, su valoración y la forma y realidad de su aportación; los Estatutos de la fundación y la identificación de las personas que integran el Patronato, así como su aceptación si se efectúa en el momento fundacional. Por tanto, siempre que se cumplan estos requisitos y que los estatutos sean conformes con el artículo 11, se permitirá inscribir las fundaciones. Solamente cuando estos no se cumplan se podrá ilegalizar la fundación.

En cuanto a las causas de extinción de las fundaciones aparecen recogidas en el artículo 31 que señala que la fundación se extinguirá:

1. Cuando expire el plazo por el que fue constituida.
2. Cuando se hubiese realizado íntegramente el fin fundacional.
3. Cuando sea imposible la realización del fin fundacional, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de la presente Ley.
4. Cuando así resulte de la fusión a que se refiere el artículo anterior.
5. Cuando concurra cualquier otra causa prevista en el acto constitutivo o en los Estatutos.
6. Cuando concurra cualquier otra causa establecida en las leyes.

Como hemos señalado anteriormente solamente en este caso, cuando se persiguen fines tipificados como delitos se podrá extinguir esa fundación.

Las formas de extinción aparecen reguladas en el artículo siguiente que señala:

1. En el supuesto del párrafo a) del artículo anterior la fundación se extinguirá de pleno derecho.

2. En los supuestos contemplados en los párrafos b), c) y e) del artículo anterior, la extinción de la fundación requerirá acuerdo del Patronato ratificado por el Protectorado. Si no hubiese acuerdo del Patronato, o este no fuese ratificado por el Protectorado, la extinción de la fundación requerirá resolución judicial motivada, que podrá ser instada por el Protectorado o por el Patronato, según los casos.
3. En el supuesto del párrafo f) del artículo anterior se requerirá resolución judicial motivada.
4. El acuerdo de extinción o, en su caso, la resolución judicial, se inscribirán en el correspondiente Registro de Fundaciones.

Este artículo hace mención al protectorado. Este tiene poder a la hora de determinar la extinción de las fundaciones, ya que es quien se encarga de velar por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones. El problema es que no siempre se sabe quién forma parte del protectorado, debido a la opacidad de esta figura.

Otra cuestión a tener en cuenta es que, como se ha mencionado antes, el patrimonio de las fundaciones tiene que estar afecto a fines de interés general. Si esta condición no se realiza, quizá se podrían ilegalizar estas fundaciones. Sin embargo, nos encontramos con el mismo problema antes señalado, si la fundación se atiene a los fines generales que marca la ley, esto no sería posible.

Para estos casos, el artículo 42 de la Ley nos da una solución insuficiente. Señala dicho artículo que:

1. Si el Protectorado advirtiera una grave irregularidad en la gestión económica que ponga en peligro la subsistencia de la fundación o una desviación grave entre los fines fundacionales y la actividad realizada, requerirá del Patronato, una vez oído éste, la adopción de las medidas que estime pertinentes para la corrección de aquélla.
2. Si el requerimiento al que se refiere el apartado anterior no fuese atendido en el plazo que al efecto se señale, el Protectorado podrá solicitar de la autoridad judicial que acuerde, previa audiencia del Patronato, la intervención temporal de la fundación. Autorizada judicialmente la intervención de la fundación, el Protectorado asumirá todas las atribuciones legales y estatutarias del Patronato durante el tiempo que determine el juez. La intervención quedará alzada al expirar el plazo establecido, salvo que se acceda a prorrogarla mediante una nueva resolución judicial.
3. La resolución judicial que acuerde la intervención temporal de la fundación se inscribirá en el correspondiente Registro de Fundaciones.

Claramente la Ley es insuficiente. La única manera de cambiar esto es modificándola, dejando clara la ilegalidad de las fundaciones franquistas. Es necesario que se revise esta Ley de Fundaciones para que se «impida explícitamente la actividad de organizaciones que enaltezcan o traten de convertir en referente moral la figura

de personas que hayan cometido violaciones de los derechos humanos». Está claro que las actividades de estas entidades van en contra de los principios que se señalan en estas leyes tales como la promoción de los derechos constitucionales, principios democráticos, derechos humanos o fortalecimiento institucional. Además, no parece coherente que las fundaciones que ensalzan la dictadura puedan adecuarse a la legalidad. Sin embargo, esto no es fácil de alegar porque nuestra democracia es procedimental, es decir, se puede observar la democracia como un procedimiento en la toma de decisiones, que bajo circunstancias de libertades e igualdades políticas puede producir formas de vinculación entre los participantes. Se protege la libertad ideológica, de expresión, de prensa y de asociación.

Es necesario, por tanto, llevar a cabo la modificación efectiva de esta Ley, teniendo en cuenta que también estas fundaciones tienen una protección especial, por ejemplo, en el ámbito económico, en el caso de que cuenten con subvenciones públicas.

3.2. *La Ley de Memoria Histórica: un primer paso hacia la reparación*

Cuando se lleva a cabo un proceso de transición democrática, son de vital importancia las respuestas legales que se articulen para satisfacer las demandas de las víctimas del régimen anterior. La doctrina ha ido desarrollando el concepto de justicia transicional, la cual se asienta sobre tres pilares fundamentales: la obtención de la verdad (mediante las comisiones de la verdad), la obtención de justicia (para garantizar la seguridad jurídica en el marco de un Estado de Derecho) y la reparación de las víctimas.

Es este último aspecto el que intenta regular la Ley 52/2007, 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, conocida popularmente como Ley de Memoria Histórica. Esta Ley es de aprobación muy tardía: entró en vigor a finales del 2007, es decir, más de treinta años después de la muerte de Franco. Fue aprobada por iniciativa del Gobierno de Rodríguez Zapatero, con el respaldo de la mayoría de los grupos parlamentarios (no fue respaldada por el PP, que mantuvo una dura oposición, ni por ERC, que votó en contra por considerarla insuficiente).

Es una Ley, por lo tanto, que hace un primer intento por reparar y resarcir «a quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura». Una primera medida adoptada por la Ley es condenar oficialmente la dictadura franquista y los crímenes cometidos durante la misma. Para ello alude, en su exposición de motivos, a dos antecedentes concretos: por un lado, a la proposición no de ley que la Comisión Constitucional del Congreso aprobó por unanimidad en 2002; por otro, a la Declaración del Consejo de Europa en 2006, donde se denunciaron las violaciones de los Derechos Humanos cometidos en España entre 1939 y 1975.

Otro aspecto clave es la declaración del carácter radicalmente injusto de las condenas franquistas, llevadas a cabo por razones políticas o ideológicas, así como de la ilegitimidad de los tribunales de represión (arts. 2 y 3). No obstante, este reconocimiento de ilegitimidad no implica una declaración de nulidad de pleno derecho. De nuevo, la Ley de Amnistía impide reabrir muchos de los procesos judiciales de la dictadura, y el legislador evita abordar este asunto.

Sin embargo, uno de los apartados de esta Ley que ha tenido más trascendencia ha sido su artículo 15, relativo a los símbolos y monumentos públicos que exaltan la dictadura. La Ley de Memoria Histórica compele a las Administraciones Públicas a que retiren todos aquellos objetos que conmemoren o exalten públicamente «la sublevación militar, la Guerra Civil y la represión de la Dictadura». Se exceptúan aquellas menciones que sean de estricto recuerdo privado cuando concurren razones artísticas, históricas o religiosas protegidas por la Ley. Este ha sido uno de los aspectos de la Ley que han tenido mayor aplicación real. Aunque de forma desigual en el territorio, se calcula que desde 2007 han sido retirados unos 3000 vestigios del franquismo en toda España: estatuas, placas, murales, bustos y demás alusiones al «Generalísimo» o a la «Cruzada nacional». Un aspecto relevante que contempla este artículo es la posible retirada de ayudas o subvenciones públicas en caso de que no se retiren los símbolos.

Si bien este precepto ha supuesto un notable avance en la normalización democrática de nuestro país, es evidente que la aplicación de esta medida se ha visto limitada por demasiadas trabas. Puesto que la competencia para retirar los símbolos y monumentos recae en la administración de turno, en demasiadas ocasiones se han producido incumplimientos o retrasos —sobre todo por parte de las corporaciones municipales— que han dificultado su aplicación. Uno de los casos más llamativos es el del pueblo extremeño de Guadiana del Caudillo¹⁸. La Diputación provincial de Badajoz certificó en 2017 que el nombre del pueblo incumplía la Ley de Memoria Histórica, pero su alcalde, Antonio Pozo (militante del PP y actualmente de VOX), se negó. Interpuso demandas contra la Diputación provincial y contra la Junta de Extremadura, que a día de hoy todavía están pendientes de resolverse en el Tribunal Supremo. Por este gesto, además, Pozo fue condecorado por la Fundación Franco, en un gesto que retrata la impunidad con la que políticos y asociaciones franquistas esquivan la Ley y banalizan una dictadura que se cobró miles de víctimas.

Es por ello que urge llevar a cabo una profunda reforma legislativa, que dote de verdadera eficacia a la Ley de Memoria Histórica, y permita que actos en contra de los valores democráticos no queden impunes. Multitud de asociaciones franquistas, fascistas o de extrema derecha llevan demasiados años instaladas en la sociedad, promoviendo actividades que incitan al odio y rescatan ecos de un régimen afortunadamente ya superado. De nada sirve condenar oficialmente el franquismo en una ley si

18. «Elecciones 26M: Guadiana del Caudillo cambiará de nombre tras la victoria del PSOE en el feudo de Vox». *El País*, 2019. https://elpais.com/politica/2019/05/28/actualidad/1559055487_328736.html. [Consulta: 06/ 2019].

en el ámbito material no hay reformas tangibles, si los derechos de las víctimas están siendo vulnerados cada día. No se trata, como se argumenta desde ciertos sectores, de «reescribir la Historia», ni supone un espíritu revanchista destinado a «reabrir heridas». Se trata, en definitiva, de legislar —desde la coherencia democrática— para resarcir los crímenes que se cometieron desde las instituciones de un Estado autoritario durante cuarenta años. Es necesario avanzar como sociedad, abordando un periodo crucial de nuestra Historia reciente, recompensando a quienes padecieron represión durante la dictadura, y para que quienes cometieron crímenes de lesa humanidad y contra los Derechos fundamentales no puedan ser homenajeados.

3.3. *Modificaciones pendientes: una mirada a los modelos autonómicos*

Como ya hemos expuesto, la Ley de Memoria Histórica de 2007 presenta carencias en muchos aspectos, y ha abordado muy tímidamente ciertos temas, como los relativos a las fundaciones franquistas, el papel del Estado en la exhumación de fosas o la gestión del Valle de los Caídos. Esto no ha impedido, sin embargo, que las Comunidades Autónomas hayan regulado sus propias leyes autonómicas de Memoria Histórica, en las que la Ley estatal podría inspirarse.

Un buen modelo de referencia sería la Ley 2/2017, de Memoria Histórica y Democrática andaluza. Aprobada con los votos a favor del PSOE, Podemos e Izquierda Unida (y que en la legislatura actual puede ser derogada por el Gobierno de coalición del PP y Ciudadanos, con el apoyo de VOX), es, junto con la de Cataluña, una de las leyes más avanzadas en materia de memoria democrática. La norma andaluza se fundamenta en dos ejes principales: por un lado, las actividades de «localización, exhumación e identificación» de fosas comunes, que iniciará de oficio la Consejería competente en materia de Memoria Histórica (hasta 2019 adscrita a la Vicepresidencia). Hay que recordar que, junto con Aragón, Andalucía es la Comunidad más castigada por la violencia franquista, durante y después de la Guerra Civil. Se calcula que al menos 45.556 personas fueron asesinadas por las tropas de Franco, y arrojadas después a 708 fosas comunes. En una de las cuales todavía se encuentra el cuerpo de Federico García Lorca, aún sin recuperar. Es comprensible, por lo tanto, que este ingente trabajo de exhumación fuese una de las prioridades de la Junta de Andalucía en este campo. Por otro lado, la presente Ley también presenta un apartado novedoso a la hora de regular actos «exaltadores del golpe militar y del franquismo». El artículo 32. 12.º, insta a las administraciones públicas a «prevenir y evitar» «actos públicos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación a las víctimas». Las infracciones de esta Ley conllevan sanciones administrativas, dependiendo de si la infracción se considera «leve», «grave» o «muy grave», en la forma de multas o de pérdida de subvenciones públicas (artículo 54). De esta forma, el Gobierno andaluz intentaba sentar un importante precedente, al prohibir por ley los homenajes de exaltación al franquismo que cada año realizan

grupos falangistas y de ultraderecha en fechas como el 20 noviembre o el 17 de julio. No obstante, el contenido de este artículo 32. 12.º ha suscitado una gran controversia y una fuerte discusión doctrinal y jurisprudencial, al considerar que entra en colisión con otras leyes de mayor rango, como el Código Penal, o que contradice principios constitucionales como la libertad de expresión.

Este conflicto normativo se refleja claramente en el caso Utrera Molina, uno de los ejemplos más representativos de las dificultades de la Administración para hacer cumplir la ley autonómica. Se trató de un homenaje póstumo que grupos de falangistas dedicaron al que fuera ministro del Movimiento, tras su fallecimiento en 2017. En el acto, apenas tres semanas después de que se aprobase la Ley de Memoria Histórica andaluza, se saludó con el brazo en alto y se entonó el *Cara al Sol* ante el féretro. La mayoría de los partidos políticos condenaron este hecho, pero no se obtuvo ninguna respuesta judicial: las denuncias presentadas por Podemos y las Juventudes Socialistas alegando la ilegalidad del acto fueron archivadas por la Fiscalía de Delitos de Odio de Málaga.

El Ministerio Público determinó que el acto no incurría en ningún tipo delictivo, y que no se podía hablar de un delito de odio en este caso. El auto de archivo niega que existiese un «clima de hostilidad, violencia u odio» que permitiese encuadrar ese acto —en el que se gritaron loas a Franco y su régimen— en el tipo penal del art. 510 CP.

Es por ello que el artículo 32. 12.º no es el veto definitivo que pretendía ser, al menos mientras no se inicie una reforma legal que tipifique como delito los actos de exaltación franquista. Hasta entonces, toda la doctrina jurídica coincide en que el artículo promete más de lo que puede ofrecer, y que no sirve en la práctica para prohibir actos que, por ejemplo, son perseguidos en Alemania respecto a la exaltación del nazismo.

3.4. *La necesaria reforma del Código Penal*

Consecuentemente, es un asunto de primer orden que el legislador regule los actos de exaltación y apología del franquismo, que actualmente no son delito en España. De ahí se deriva que realizar concentraciones franquistas, exhibir banderas de la dictadura o entonar himnos de la Falange, entre otros, son comportamientos impunes y que no pueden ser perseguidos por los tribunales. Las Leyes de Memoria Histórica pueden intentar prevenir estas actuaciones, pero su eficacia será muy limitada mientras no se incluya una tipificación en el Código Penal.

No obstante, este es un asunto de gran complejidad, dado que entran en juego derechos fundamentales —como la libertad ideológica, de expresión y los derechos de reunión y manifestación— que estarían constitucionalmente blindados.

Pese a todo, recientemente algunos partidos políticos han intentado llevar a cabo reformas, aunque con escaso éxito. En 2013 el Congreso de los Diputados aprobó una moción de CIU, que contó con el apoyo del PSOE, Izquierda Plural, UPyD y UPN, que instaba al Gobierno a iniciar una reforma del Código Penal que introdujese actos

de esta naturaleza como tipo delictivo: «Incorporar al Código Penal la tipificación de las conductas que impliquen la apología o el enaltecimiento del franquismo, del fascismo, del totalitarismo o del nazismo con el fin de luchar contra la creciente manifestación y exhibición de símbolos ligados a ideologías que practican o incitan a la violencia o el odio». Finalmente, la propuesta no prosperó, por los votos en contra del Partido Popular. El Gobierno de Rajoy argumentó que preferían una redacción más genérica para no «generar confusión en las interpretaciones jurídicas»¹⁹.

Más adelante, en 2017, en Comú Podem también presentó una proposición no de ley para ampliar la redacción del artículo 510, e incluir delitos de exaltación franquista, así como para perseguir la actividad de aquellas organizaciones que fomentasen valores en contra de la democracia²⁰.

Pero, como ya hemos dicho, esta hipotética reforma podría ser realmente difícil de aplicar, ya que la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional no parecen respaldar esta idea. Como numerosas veces se ha argumentado, España no es una democracia militante, sino procedimental, lo que significa que nuestro ordenamiento jurídico no obliga a compartir los principios y valores democráticos que propugna. A diferencia de otros países de nuestro entorno, como Alemania, que prohíbe expresamente en su Ley Fundamental partidos antidemocráticos, como los que llevaron a la dictadura nazi. En España, la CE protege también a quienes niegan la democracia.

El Tribunal Supremo ha reiterado frecuentemente que las ideologías no pueden perseguirse, «por muy rechazables que puedan considerarse». Argumenta el Supremo que la tolerancia con todo tipo de ideas tiene su fundamento en la libertad ideológica y de expresión (art. 20 CE), y que, si bien ello no implica su aceptación o comprensión, mantiene que las ideas, como tales, no deben ser perseguidas penalmente. En consecuencia, a los partidos políticos, asociaciones o fundaciones no se les puede prohibir tener una determinada ideología, por extremista que sea.

Cabe matizar, no obstante, que, pese a que no puedan perseguirse las ideas en sí, sí puede existir una infracción penal cuando las mismas se utilizan como forma de menosprecio o insulto contra personas o grupos concretos, o que generen sentimientos de hostilidad contra ellos. Una incitación a marcar las casas de los judíos o a «expulsar a los musulmanes de España», por ejemplo, sí que constituiría un delito de incitación al odio. Manifestar repetidamente que se está a favor de un régimen autoritario y alabar sus actos, por el contrario, no está penado. Es muy relevante, además, la importancia que la ley y la doctrina dan a la forma y el ámbito de difusión de dichas ideas: es preciso que estas se expresen de tal forma que supongan la creación de un clima de

19. «El PP rechaza que sea delito la apología del franquismo». *El País*, 2013. https://elpais.com/politica/2013/10/10/actualidad/1381422121_686379.html. [Consulta: 06/ 2019].

20. «En Comú Podem propone tipificar como delito la exaltación del franquismo». *El Diario*, 2017. https://www.eldiario.es/politica/Comu-Congreso-tipificar-exaltacion-franquismo_0_696780711.html [Consulta: 06/ 2019].

opinión violento, y que den lugar «a un peligro cierto de comisión de actos concretos [...] contra los grupos o los integrantes de los mismos»²¹.

De todo esto se deduce, en conclusión, que el margen de los Tribunales para perseguir actos de exaltación de la dictadura es extremadamente limitado. La reforma penal, tan demandada por amplios sectores de la población, se encontraría con serias dificultades, ya que dicha ley no superaría un recurso de inconstitucionalidad. Las fundaciones franquistas y demás formaciones conocen bien este escenario, y conscientemente se sirven de él, bordeando siempre la legalidad y actuando allí donde saben que no pueden ser perseguidos. De ahí que controlar su actividad sea un proceso enormemente complejo, dados los pocos recursos que existen y los numerosos vacíos legales. La única opción sería iniciar una reforma constitucional, e incluir un artículo a semejanza del 21.2 alemán, de rechazo absoluto de los partidos y demás formaciones antidemocráticas. Sería un proceso costoso y a todas luces incierto, ya que estamos ante un panorama político de gran fragmentación y volatilidad, lo que dificulta el consenso requerido para esta reforma constitucional.

4. ANÁLISIS DE LA FUNDACIÓN NACIONAL FRANCISCO FRANCO A LA LUZ DE LA LEY

4.1. *La Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación*

La presente Ley comienza sosteniendo en su exposición de motivos que mediante las asociaciones se dota de medios eficaces a los ciudadanos para hacer llegar su opinión sobre los diferentes problemas de la sociedad a quienes toman las decisiones políticas, lo cual ayuda a fortalecer las estructuras e instituciones democráticas de la sociedad y al fortalecimiento de todas las instituciones democráticas, contribuyendo a la preservación de la diversidad.

No es defendible que se permita la actuación de fundaciones que promuevan y defiendan lo acontecido el siglo pasado en nuestro país, y persecuciones y violaciones de derechos una vez finalizada la guerra. Se supone que las asociaciones y fundaciones desempeñan un papel fundamental en los diversos ámbitos de la actividad social, contribuyendo a un ejercicio activo de la ciudadanía y la consolidación de una democracia avanzada, lo cual es imposible si existen entes que defienden los crímenes de guerra y honran la figura de quien ordenó y llevó a cabo todo esto: Francisco Franco.

Un primer obstáculo lo encontramos en el artículo 4, que dispone lo siguiente: «La Administración no podrá adoptar medidas preventivas o suspensivas que interfieran en la vida interna de las asociaciones».

21. STS 3386/2011, Sala de lo Penal, en sus Fundamentos de Derecho.

Esto hace muy difícil la intervención pública en los casos en los que las asociaciones realicen actividades ilícitas que se alejan de sus objetivos. El artículo 4.5 dispone que «Los poderes públicos no facilitarán ningún tipo de ayuda a las asociaciones que en su proceso de admisión o en su funcionamiento discriminen por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, *opinión* o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

En principio parece un rechazo a este tipo de asociaciones. Sin embargo, este artículo se incumple. Las asociaciones deben realizar actividades acordes a sus fines, haciendo lo necesario para cumplirlos y además atenerse a la legislación específica que regule este tipo de actividades.

Hay pocas fundaciones conocidas que se declaren públicamente como defensoras de Franco, pero una de las más conocidas es la Asociación Católica de Propagandistas (ACdP). Se define como una agrupación de seculares católicos con personalidad jurídica eclesiástica y civil, erigida como asociación católica y apostólica por la Conferencia Episcopal Española e inscrita en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Justicia (n.º 3169-SE/C). Su apoyo al régimen y la ideología franquista vienen de la época de la dictadura, en la cual Franco solicitó el apoyo de la Iglesia católica a su mandato, instando como ministros a numerosos miembros de esta asociación.

Llegados a este punto surge la duda de en qué momento y por qué causas se podría suspender o disolver una asociación. Las asociaciones solo podrán ser suspendidas en sus actividades, o disueltas, por resolución motivada de la autoridad judicial competente. Y esa disolución solo podrá declararse, según la Ley de Asociaciones:

- Cuando tengan la condición de asociación ilícita, de acuerdo con las leyes penales.
- Por las causas previstas en leyes especiales o en esta ley, o cuando se declare nula o disuelta por aplicación de la legislación civil.

Por esta razón, una reforma del Código Penal que introduzca una penalización y suspensión de toda organización ya sea asociación, fundación o partido político que haga apología al franquismo o realice actividades que ataquen a la memoria histórica es necesaria para poder suspender las actividades de este tipo de entes y evitar que en un futuro se constituyan otras con fines similares.

4.2. La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones

Las fundaciones son el modelo asociativo preferido de este tipo de organizaciones. En el momento en que se gestaba esta Ley se buscaban 3 objetivos fundamentales:

- reducir la intervención de los poderes públicos en el funcionamiento de estas fundaciones,
- simplificar lo máximo posible los procedimientos para constituir las
- y potenciar el fenómeno.

Puede decirse que estos objetivos se han cumplido diecisiete años después. Pero el problema que estamos tratando persiste: las fundaciones no tienen control suficiente y, por tanto, pueden desviarse de los fines objetivos que establecen sus estatutos, con la tolerancia de los poderes públicos.

El Parlamento Europeo en su Resolución sobre las fundaciones en Europa señala que merecen el apoyo especial de los poderes públicos las fundaciones que participen en la creación y desarrollo de respuestas e iniciativas, adaptadas a las necesidades sociológicas de la sociedad contemporánea. En el ordenamiento jurídico español, esto se tradujo en los beneficios fiscales de los que se benefician las fundaciones.

Según la presente Ley, las fundaciones se rigen por sus estatutos y por la ley. Esto es importante, ya que si se realizara la reforma del Código Penal a la que hemos aludido antes podríamos solucionar estos problemas.

Según el artículo 3:

Las fundaciones deberán perseguir fines de interés general, como pueden ser, entre otros, los de defensa de los derechos humanos, de las víctimas del terrorismo y actos violentos, asistencia social e inclusión social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, laborales, de fortalecimiento institucional, de cooperación para el desarrollo, de promoción del voluntariado, de promoción de la acción social, de defensa del medio ambiente, y de fomento de la economía social, de promoción y atención a las personas en riesgo de exclusión por razones físicas, sociales o culturales, de promoción de los valores constitucionales y defensa de los principios democráticos, de fomento de la tolerancia, de desarrollo de la sociedad de la información, o de investigación científica y desarrollo tecnológico.

Es difícil explicar que esas fundaciones se hayan constituido válidamente. En relación con los estatutos, el artículo 11 establece que «toda disposición de los Estatutos de la fundación o manifestación de la voluntad del fundador que sea contraria a la Ley se tendrá por no puesta, salvo que afecte a la validez constitutiva de aquélla. En este último caso, no procederá la inscripción de la fundación en el correspondiente Registro de Fundaciones».

En ocasiones el planteamiento de la Ley de Fundaciones resulta un tanto opaco y las líneas parecen difusas. De las debilidades de la Ley se alimentan las fundaciones tratadas en el presente informe. Concretamente, a continuación, se analiza el modo de operar de la FNFF en relación con esta Ley. Se puede observar cómo los cauces de los que se aprovechan son varios.

4.2.1. El protectorado y patronato (gobierno de la fundación)

El 2 de diciembre de 2015 entró en funcionamiento la figura del Protectorado de Fundaciones de competencia estatal y dependiente del Ministerio de Cultura y Deporte. Su definición y funciones vienen recogidas en el Capítulo VII de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (arts. 34 y 35). La redacción de este precepto de la Ley es

bastante básica, pues no recoge ni el funcionamiento ni la estructura del Protectorado. Además, en la página web del citado Ministerio no se recoge la composición de este órgano. Por tanto, es un órgano un tanto hermético, sobre todo si se pone en relación con su función de transparencia en el ejercicio de actividades de interés general²².

El órgano de gobierno y representación de toda fundación es el Patronato. A él corresponde cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, manteniendo el rendimiento y utilidad de los mismos.

Sería necesaria una interconexión de los Patronatos de todas las fundaciones con el Protectorado, órgano encargado de velar por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones. Así se evitaría que las fundaciones se desvíen de los fines que marcan sus estatutos.

A día de hoy aún no se ha producido ninguna intervención de los poderes públicos que ordene el cese de las actividades de este tipo de fundaciones. Siguiendo con la idea de la reforma del Código Penal, encontramos un cajón de sastre en el artículo 31, según el cual la «fundación se extinguirá cuando concurra cualquier otra causa establecida en las leyes».

Si el legislador introdujera esa sanción en el Código Penal, las actuaciones y actividades ensalzando la figura de Franco y todo lo relacionado con su vida y legado llegarían a su fin, así como la posibilidad de creación y existencia de este tipo de organizaciones. Si esto no fuera posible, una supervisión más intensa y diligente del Protectorado podría detectar mucho antes cuándo estas fundaciones viran de rumbo y realizan actividades diferentes de las que se prevén en sus estatutos.

4.2.2. Sobre las cuentas

En el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se encuentran las cuentas anuales de los ejercicios de los años 2000, 2001, 2004 y 2011 a 2015 de la FNFF. El ejercicio del año 2002 no fue aportado por la fundación y el del año 2003 no se encuentra disponible debido, según el propio Protectorado, a problemas técnicos en su archivo central. Entre los años 2000 y 2003 no se ha aportado el ejercicio anual. Entonces se encontraba en el Gobierno José María Aznar (Partido Popular) y fue en esos años cuando la fundación recibió 150.843,82 euros de fondos públicos en forma de subvenciones.

Las cuentas de 2004 a 2007 han sido presentadas con años de retraso, incumpliendo la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que fija 6 meses desde el cierre de cada ejercicio para que se presenten las cuentas (artículo 25). Entonces estaba en el Gobierno el PSOE de José Luis Rodríguez Zapatero. También en los años 2012 y 2013 las cuentas fueron aportadas fuera del plazo previsto por la ley, gobernando Mariano Rajoy.

22. «Obligación de publicidad activa» recogida en Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Es en respuesta a una pregunta en el Senado presentada por Carles MULET GARCÍA, a 8 de junio de 2017, cuando el Gobierno de Rajoy muestra las fechas de presentación de las cuentas de los años 2004 a 2015. Indicando en su respuesta además que la Ley de Fundaciones *no establece ninguna medida de sanción* para fundaciones que incumplan dicha obligación²³.

4.2.3. Sobre los fines de la fundación

El artículo 3 de la Ley de Fundaciones recoge que estas deberán perseguir fines de interés general. Los fines de la FNFF, de acuerdo con sus estatutos, son los siguientes:

1. Siguiendo la voluntad expresa de los fundadores, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de la Ley 50/2002, la Fundación tiene por objeto básico:
 - a) Difundir y promover el estudio y conocimiento sobre la vida, el pensamiento, el legado y la obra de Francisco Franco Bahamonde, en su dimensión humana, militar y política, así como sobre las realizaciones de los años de su mandato como Jefe del Estado Español, Capitán General y Generalísimo de los Ejércitos.
 - b) Difundir y promover el estudio y conocimiento del Estado que rigió los destinos de España entre los años 1936 y 1977.
 - c) El fomento y desarrollo de la educación, la investigación científica y técnica y de cualesquiera otras actividades culturales.
 - d) La defensa de los fines anteriores tanto ante los medios de comunicación como ante las diversas administraciones públicas o instando la tutela efectiva ante la jurisdicción correspondiente.

Lo primero que cabe mencionar en relación con los fines de esta fundación es que, a pesar de la reforma de sus Estatutos para adaptarse a la nueva legislación sobre Fundaciones del año 2002, estos continúan traspasando la línea de la ilegalidad. Como podemos observar en el apartado 1.a. antes citado, la intención es clara: difundir y promover la vida, el pensamiento, el legado y la obra de Franco en su dimensión humana, militar y política. La realidad (no muy oculta) es el enaltecimiento de la figura de un dictador y la transmisión de sus valores políticos y sociales, valores que, como es de esperar de un régimen autocrático, en nada benefician al interés general. Además, si continuamos con el examen de sus fines estatutarios, el apartado 1.d. alude a la intención de exaltar la dictadura franquista ante los medios de comunicación.

En 2018 se modificaron los Estatutos de la FNFF para adaptar sus fines a la nueva redacción de la Ley de Fundaciones. La antigua redacción decía lo siguiente:

23. «Compromís publica las cuentas de la Fundación Francisco Franco y reitera la petición para su ilegalización». Senat Compromís, 2018. <https://senat.compromis.net/2018/07/16/com-promis-publica-las-cuentas-de-la-fundacion-francisco-franco-y-reitera-su-ilegalizacion/>. [Consulta: 06/2019].

1.- Siguiendo la voluntad expresa de los fundadores, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 30/1994, la fundación tiene por objeto básico:

- a) Difundir el conocimiento de Francisco Franco, en su dimensión humana y política, y, en particular:
- b) Promover y realizar estudios sobre el pensamiento de Francisco Franco y sobre las realizaciones de los años de su mandato.
Contribuir a la proyección de su ideario sobre el futuro de la vida española.
Exaltar su vida como modelo de virtudes puestas al servicio de la Patria.
Toda actividad que conduzca a enaltecer la figura de Franco y a preservar su legado, sin perjuicio de cualquier actuación que colabore al mejor cumplimiento de estos fines.
- c) El fomento y desarrollo de la educación, la investigación científica y técnica y de cualesquiera otras actividades culturales.

Como se puede observar, las diferencias en la redacción de unos y otros fines son sustanciales. Por tanto, debería observarse un cambio igual de sustancial en el desarrollo de sus actividades para que estas puedan concordar con los nuevos fines. En el propio resumen que la fundación aporta a su página web sobre las actividades realizadas durante 2018, se alude lo siguiente: «La Fundación Nacional Francisco Franco nació en el año 1976 con la finalidad de promover y difundir el legado del Generalísimo Franco y hoy, cuarenta y dos años después, pervive con la misma fuerza y espíritu que animaba a quienes entonces la constituyeron». Una parte del legado del dictador en España es el siguiente:

- Datos de la represión contra los republicanos (sin contar los frentes de batalla): 20.000 asesinados tras la Guerra Civil, miles de personas en las cárceles y medio millón de personas exiliadas —miles de ellos murieron en campos de concentración nazis—.
- España tiene más de 114.000 personas víctimas de desapariciones forzosas (es el segundo país del mundo con el mayor número, después de Camboya) cuyos restos no han sido recuperados o identificados, según la asociación Jueces para la Democracia²⁴.
- Las cifras sobre los asesinados aún no están claras, pero los expertos hablan de 200.000 personas asesinadas. Aunque se calcula que solo en Madrid se fusilaban unos 200 presos políticos al día, en Barcelona 150 y en Sevilla 80, lo que supondría que la cifra total fuese mayor de 200.000²⁵.

24. «28 datos sobre la guerra civil española que todos deberíamos saber». *Huffpost*, 2016. https://www.huffingtonpost.es/2016/07/14/datos-guerra-civil_n_10989046.html. [Consulta: 06/2019].

25. «El franquismo fusiló a más de 300.000 personas». *Periodísticos*, 2016, <https://www.periodisticos.com/el-franquismo-fusilo-a-mas-de-300-000-personas-por-agenciafebus/2016/02/15>. [Consulta: 06/2019].

- Carlos Hernández, en su libro de investigación periodística *Los campos de concentración de Franco*, documenta 296 campos de concentración en España. Por ellos pasaron entre 700.000 y un millón de personas²⁶.
- A esto habría que añadir una implacable represión ideológica, laboral, económica y social.

La situación tampoco cambia en 2019. La tipología de actividades que se llevan a cabo es exactamente la misma. Un ejemplo de cómo la actividad de la FNFF, incluso tras la reforma de sus fines, continúa enalteciendo la figura del dictador es la publicación de la fundación en su página web donde se recogen las palabras de Juan CHICHARRO ORTEGA en la Cena por el 126.º aniversario del nacimiento de Franco. Chicharro «quiso dejar claro que esta Fundación seguirá defendiendo la figura de Francisco Franco y todo lo que ello conlleva». Por tanto, parece claro que no hay una intención de variar sus conductas. La FNFF continuará exaltando la figura del dictador.

4.2.4. La disociación entre fines y actividades

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Fundaciones, estas tienen la obligación de destinar su patrimonio y sus rentas a sus fines fundacionales (recogidos en los estatutos), de dar información suficiente de sus fines y actividades, así como de actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de sus beneficiarios.

El abogado madrileño Eduardo RANZ denunció que la FNFF ha estado enviando cartas a los ayuntamientos de distintos municipios ofreciendo asesoramiento jurídico para incumplir la Ley de Memoria Histórica. Esta información fue presentada por el propio abogado ante la Fiscalía General del Estado²⁷. La petición fue denegada. En la propia web de la fundación, dentro de su catálogo de actividades, refieren lo siguiente: «Jaime Alonso, que analizó las acciones legales que está llevando a cabo la fundación con el fin de controlar la mal llamada Ley de Memoria Histórica, y entre ellas la paralización cautelar del cambio de callejero en Madrid».

Tal actuación contradice el citado artículo 23, ya que esta actividad no se corresponde con ninguno de los fines establecidos por la fundación en sus Estatutos. Además, también incumple los artículos 2.1 y 3.2 de la Ley de Fundaciones, ya que en ellos se recoge que las fundaciones deberán perseguir «fines de interés general» y que «la finalidad fundacional debe beneficiar a colectividades genéricas de personas», lo cual podría suponer un fraude. Sin perjuicio de que dicha actuación persigue promover

26. «Franco creó 300 campos de concentración en España, un 50% más de lo calculado hasta ahora». *El Diario*, 2019. https://www.eldiario.es/sociedad/Franco-campos-concentracion-Espana-calculado_0_876663097.html. [Consulta: 06/2019].

27. «La Fundación Franco ofrece asesoramiento a los ayuntamientos que incumplan la Ley de Memoria Histórica». *El Diario*, 2016. https://www.eldiario.es/eldiarioex/sociedad/franquismo-memoria_historica_0_593541430.html. [Consulta: 06/2019].

la comisión de delito por parte de los alcaldes de los ayuntamientos a los que la fundación envió las cartas. Por tanto, estaríamos ante un supuesto que es contrario a los propios Estatutos de la fundación, la Ley de Fundaciones, la Ley de Memoria Histórica y la propia Constitución.

4.3. *La violación de la Ley 52/2007 por la FNFF*

El incumplimiento de la Ley de Memoria Histórica por parte de la FNFF es continuo. La propia existencia de la fundación contradice la esencia de la Ley. Las personas que forman parte de la fundación son conscientes de ello y, por eso, en numerosas ocasiones han manifestado públicamente la necesidad de su derogación y la aluden siempre con la intención de desprestigiarla o directamente instan y/o asesoran para su incumplimiento.

De la exposición de motivos puede extraerse un mensaje general claro: condena de la Guerra Civil y del franquismo y defensa de las víctimas. El incumplimiento de este mensaje es reiterado y, por tanto, los ejemplos son numerosos. Una de sus publicaciones más recientes en la página web se titula «Ante las elecciones ¡Viva Franco!». Existen un sinnúmero de publicaciones en las que narran su «versión» de la memoria histórica, como, por ejemplo, «La verdad del Valle de los Caídos (parte 1), por Juan Blanco» y un largo etcétera.

De nuevo en la propia web de la fundación puede verse cómo homenajean y organizan misas en el Valle de los Caídos en memoria de José Antonio Primo de Rivera y Francisco Franco. En la página aparece la homilía que comienza así: «Queridos hermanos: En el aniversario de su muerte, ofrecemos hoy especialmente el Santo Sacrificio de la Misa por las almas de José Antonio Primo de Rivera y de Francisco Franco». Con ello contradicen el artículo 16 de la Ley de Memoria Histórica, donde se recoge que «en ningún lugar del recinto podrán llevarse a cabo actos de naturaleza política ni exaltadores de la Guerra Civil, de sus protagonistas, o del franquismo».

Al margen de la información sobre el Valle de los Caídos, la FNFF ofrece todo un calendario de misas que se celebrarán tanto dentro de España como fuera en memoria del dictador y el fundador de la Falange el 20 de noviembre (20-N), el aniversario de la muerte de Franco.

5. CONCLUSIONES

La conclusión más clara que se puede extraer del presente informe jurídico es que existen numerosas limitaciones a la hora de perseguir y prohibir este tipo de fundaciones profranquistas. Estas limitaciones se derivan, en parte, del modelo de democracia asumido por España: la democracia procedimental. Esta forma de democracia

se encuentra recogida en la Constitución española e implica la libertad de defender y expresar políticamente cualquier idea, sea esta de cualquier índole.

El opuesto a ese modelo sería el ejemplo de Alemania: la democracia militante. En este segundo caso sí que se encuentra recogido en su ordenamiento la potestad para impedir la expresión política de ciertas ideas. Tras la II Guerra Mundial, para evitar que se repitiera la barbarie llevada a cabo por los nazis, Alemania decidió adoptar este modelo de democracia. El miedo a que volviese a suceder algo parecido hizo posible la limitación del derecho de libertad ideológica y de expresión.

En nuestra opinión, la opción más garantista pasaría por mantener el actual modelo español. No solo por su aval a un derecho fundamental como es la libertad ideológica y de expresión, sino también por ser el más coherente con la propia esencia de la democracia. La democracia ha de encerrar todas las ideas, incluso aquellas en las que descansa el germen de su destrucción.

Sin embargo, esto no significa que la realidad actual no deba ser alterada. Existen medidas que se encuadran dentro de nuestro marco constitucional y que solucionarían, en cierta medida, la situación actual. En primer lugar, eliminar la Ley de Amnistía de 1977. Esta contradice al principio de justicia universal por el que los crímenes contra la humanidad siempre serán perseguibles. En segundo lugar, tanto la Ley de Memoria Histórica como la Ley de Fundaciones cuentan con un amplio margen para mejorar su eficacia dentro de nuestros límites legales.

La reparación de las víctimas es necesaria. Además, esta reparación debe dejar de verse como una forma de reabrir las heridas del pasado, ya que de lo que realmente se trata es de cerrarlas. Las víctimas de la Guerra Civil y la dictadura deben descansar sabiendo que el Gobierno de su país ha puesto todos los mecanismos posibles en marcha para resarcirlos, para esclarecer la verdad de lo ocurrido y otorgarle a esta verdad un reconocimiento estatal y una publicidad como garantía de no repetición, así como para perseguir aquellos actos que a día de hoy siguen atentando contra los derechos de las víctimas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANGOSTO, Pedro. 2017: *Diccionario del franquismo, protagonistas y cómplices (1936-1978)*. Granada: Comares.
- CELA, D. 25 de noviembre de 2017: «El 20-N revela los límites y la impotencia de la Ley de Memoria Histórica de Andalucía. *Público*». <https://www.publico.es/espana/memoria-historica-20n-revela-limites-impotencia-ley-memoria-andalucia.html>.
- GIMÉNEZ MARTÍNEZ, M. A. 2015: «La Democracia orgánica, participación y representación política en la España de Franco». *Espacio, Tiempo y Forma: Serie V Historia Contemporánea*, 2015, 27: 107-130.
- GREIFF, Pablo de. *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Misión a España*, 28 de agosto de 2014.

- VENTURA, D. 26 de julio de 2018: «La excepción franquista: por qué lo impensable en Alemania e Italia todavía es posible en España». *HuffPost*. Recuperado de https://www.huffingtonpost.es/2018/07/26/la-excepcion-franquista-por-que-lo-impensable-en-alemania-e-italia-todavia-es-posible-en-espana_a_23490351/.
- Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-24937>.
- Ley 52/2007, 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. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-22296>.
- Ley 2/2017, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía. <https://www.juntadeandalucia.es/boja/2017/63/1>.
- STS 3386/2011, Sala de lo Penal.
- «El franquismo fusiló a más de 300.000 personas». *Periodísticos*, 2016. <https://www.periodisticos.com/el-franquismo-fusilo-a-mas-de-300-000-personas-por-agenciafebus/2016/02/15>.
- «Franco creó 300 campos de concentración en España, un 50% más de lo calculado hasta ahora». *El Diario*, 2019. https://www.eldiario.es/sociedad/Franco-campos-concentracion-Espana-calculado_0_876663097.html.
- «La Fundación Franco ofrece asesoramiento a los ayuntamientos que incumplan la Ley de Memoria Histórica». *El Diario*, 2016. https://www.eldiario.es/eldiarioex/sociedad/franquismo-memoria_historica_0_593541430.html.
- «28 datos sobre la guerra civil española que todos deberíamos saber». *Huffpost*, 2016. https://www.huffingtonpost.es/2016/07/14/datos-guerra-civil_n_10989046.html.
- «Compromís publica las cuentas de la Fundación Francisco Franco y reitera la petición para su ilegalización». *Senat Compromís*, 2018. <https://senat.compromis.net/2018/07/16/compromis-publica-las-cuentas-de-la-fundacion-francisco-franco-y-reitera-su-ilegalizacion/>.
- «Así se financian las fundaciones “hermanas” de Franco dedicadas a Primo de Rivera, Serrano Súñer o Blas Piñar». *El Diario*, 2019. https://www.eldiario.es/sociedad/Espana-Primo-Rivera-Serrano-Suner_0_851815052.html.
- «Fundación Pro-Infancia Queipo de Llano-AFA-Asociaciones y Fundaciones Andaluzas». *Andaluzas.org*, 2019. <https://www.afandaluzas.org/fundacion-pro-infancia-queipo-de-llano-2/>.
- «Fernández-Miranda: de la ley a la ley», *ABC*, 2017. https://www.abc.es/espana/la-transicion-espanola/protagonistas/abci-fernandez-miranda-ley-ley-201706091659_noticia.html.
- «Elecciones 26M: Guadiana del Caudillo cambiará de nombre tras la victoria del PSOE en el feudo de Vox». *El País*, 2019. https://elpais.com/politica/2019/05/28/actualidad/1559055487_328736.html.
- «En Comú Podem propone tipificar como delito la exaltación del franquismo». *El Diario*, 2017. https://www.eldiario.es/politica/Comu-Congreso-tipificar-exaltacion-franquismo_0_696780711.html.
- «Hogar Social Madrid: Melisa, la líder del Hogar Social que ha llevado el neofascismo a las calles de Madrid». *El Confidencial*, 2016. https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2016-06-05/melisa-dominguez-ruiz-hogar-social-madrid_1211894/.
- «La Airef alerta del descontrol y la opacidad de 14.000 millones de euros en subvenciones». *ABC*, 2018. https://www.abc.es/economia/abci-airef-alerta-descontrol-y-opacidad-14000-millones-euros-subvenciones-concedidas-201906031209_noticia.html.

- «La Fundación Franco y otras siete asociaciones fascistas que perviven en España y que el Gobierno quiere ilegalizar». *El Diario*, 2018. https://www.eldiario.es/sociedad/fundaciones-Francisco-Franco-Gobierno-ilegalizar_0_791621665.html.
- «El PP rechaza que sea delito la apología del franquismo». *El País*, 2013. https://elpais.com/politica/2013/10/10/actualidad/1381422121_686379.html.