

R. CASACION núm.: 5578/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Celia Redondo
Gonzalez

**TRIBUNAL SUPREMO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: PRIMERA**

A U T O

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. César Tolosa Tribiño, presidente

D.^a María Isabel Perelló Doménech

D. José Luis Requero Ibáñez

D.^a Ángeles Huet De Sande

D.^a Esperanza Córdoba Castroverde

En Madrid, a 31 de mayo de 2022.

HECHOS

PRIMERO. La representación procesal de la Fundación Nacional Francisco Franco presentó recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, de fecha 4 de mayo de 2017, publicado en el BOAM de fecha 8 de mayo de 2017, número

7900, en lo relativo a la modificación del nombre de todas las calles, plazas y travesías de militares en el acuerdo contenidas.

SEGUNDO. Dicho recurso fue estimado parcialmente por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 23 de Madrid, mediante sentencia de 30 de julio de 2018 (procedimiento ordinario núm. 255/2017), señala respecto la legitimación de la recurrente en el F.J. 1º <<con estos límites que se asumen desde la posición del Tribunal Superior de Justicia de Madrid cabe admitir que la recurrente tiene legitimación suficiente para instar el presente recurso y que se aprecia una conexión difusa y genérica entre sus fines y la existencia de elementos de recuerdo y conmemoración situados en la denominación de las calles aunque es claro que los perjuicios no pueden ser considerados como directos.>>

Asimismo, respecto el alcance del artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, 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 (Ley 52/2007), tras la valoración de la prueba pericial, se considera que el acto administrativo se ha limitado a aplicar la previsión del citado artículo 15 de la Ley 52/2007, entendiéndose que el nombre de las calles está incluido dentro de la previsión del precepto; a su vez, reconoce la competencia a las Entidades locales para decidir el nombre de las calles, en virtud del art.75 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (R.D. 1690/1986, de 11 de junio), materializándose en el Ayuntamiento de Madrid en la Ordenanza Municipal reguladora de la denominación y rotulación de las vías, espacios urbanos, edificios y monumentos de titularidad pública (art. 1 y 3); así el citado Ayuntamiento se autolimita para modificar nombres preexistentes de forma que sólo procederá cuando exista imperativo legal, exigencias urbanísticas, para hacer desaparecer duplicidades, o por otras circunstancias excepcionales justificadas en la propuesta, siendo el primer supuesto el concurrente en este caso, cumplimiento de una obligación legal, la prevista en el art. 15 de la Ley 52/2007.

A continuación, el *Juzgador* señala en virtud de la prueba practicada - examinando la existencia de un plus de participación o de significación, siendo insuficiente el hecho de tratarse de militares-, y la ponderación de la proporcionalidad para evitar un proceso *juridificado*, procede a examinar la motivación del acto administrativo para verificar su procedencia, y concluye en el F.J. 4º, que por un lado, siguiendo criterio de otros Juzgados, falta motivación suficiente del Comisionado de la Memoria Histórica para la modificación del nombre de determinadas calles, y por otro, en relación a las nuevas calles adicionales objeto del acto administrativo recurrido, se estima el recurso, respecto las plazas, calles y travesías respectivas: Gral. Millán Astray, Hnos García Noblejas, Gral Asensio Cabanillas, Caídos de la División Azul, Cirilo Martín Martín y "El Algabeño", Comandante Zorita y Pº del Doctor Vallejo-Nájera.

TERCERO. Por sentencia núm. 261/2021, de 10 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación núm. 30/2019, se estima parcialmente el recurso formulado por la Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo; desestima el recurso de la Fundación Nacional de Francisco Franco, y declara la pérdida de objeto del recurso del Ayuntamiento de Madrid.

Según la Sala territorial de Madrid (F.J. 5º) <<La parte recurrente, para sostener su legitimación activa, señala que su interés está en la protección del legado del anterior Jefe del Estado y la realización de los años de su mandato, concretando que es la defensa de lo realizado en los años de su mandato por el Jefe del Estado español desde 1939 a 1975. Esta afirmación es insuficiente para apreciar la legitimación activa de la Fundación recurrente en relación con el cambio de nombre de las calles a excepción de la número 6, Travesía del General Franco, y de la número 18 Plaza del Caudillo, pues en relación con las demás calles, no apreciamos un vínculo concreto entre los fines que estatutariamente persigue la Fundación y el objeto del debate pues no cabe considerar que la nomenclatura de unas calles constituya una de las realizaciones de Francisco Franco como Jefe del Estado español o en virtud

de su condición de Capitán General de los ejércitos. El vínculo entre los fines de la Fundación y el cambio de nombre de unas calles de la ciudad de Madrid, es tan difuso que nos debe llevar a apreciar la falta de legitimación activa de la Fundación. Sostener lo contrario sería tanto como admitir una suerte de acción pública de la Fundación para recurrir cualquier acto o disposición reglamentaria que altere o incida en situaciones acontecidas durante la etapa de la guerra civil o aquella en la que Francisco Franco fue Jefe del Estado español, lo que no es admisible.

Si apreciamos, sin embargo, un vínculo entre los fines de la Fundación y el cambio de nombre de la travesía General Franco y la Avenida del Caudillo. La dedicación de un calle a Francisco Franco, ya sea nominalmente (General Franco), ya sea por referencia a la denominación oficial que se usaba para referirse a él (Caudillo), supone una consideración al personaje, un reconocimiento, lo que permite entender que el objeto del debate, concretado en el cambio de nombre de esas dos calles, tiene relación con el fin estatutario de la Fundación de “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>>.

Respecto la aplicación del artículo 15 de la Ley 52/2007, el F.J. 7º (por error se dice quinto) indica <<En cuanto al ámbito material es evidente que la existencia de una placa identificativa de la denominación de una calle, se encuentra comprendida dentro del artículo 15 de la LMH, pues ésta se refiere a la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones, lo que con evidencia comprende las placas o rótulos denominativos de calles.>> Y añade tras la transcripción parcial de la STS de 9 de julio de 2020 (Rec. Ordinario 108/2019): <<la denominación de esas dos calles en cuestión supone una exaltación de los tres hitos históricos que contempla el citado artículo, al resultar inevitable relacionar a Francisco Franco con la guerra civil y con el régimen político surgido de ella, por lo que el recurso de apelación de la Fundación debe ser desestimado.”

Finalmente, señala la sentencia <<Para finalizar hay que dar respuesta a la solicitud en realizada por la Fundación apelante de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad en los términos expuestos en el escrito de conclusiones. Esta pretensión debe ser rechazada por una doble consideración.

En primer lugar, por cuanto resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 65.1 de la LJCA, conforme a la cual en el escrito conclusiones no podrán plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas los escritos de demanda y contestación>> con referencia a la STS de 11 de marzo de 2021 (RC 535/2020). En segundo lugar, la Sala no aprecian razones para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 52/2007.

Como corolario de lo señalado, la Sala indica <<La declaración de inadmisibilidad parcial del recurso contencioso administrativo interpuesto, así como la desestimación del recurso de apelación interpuesto por la Fundación, hace innecesario, por pérdida de objeto, examinar el recurso de apelación del Ayuntamiento y el resto del recurso de apelación interpuesto por la Federación.>>

CUARTO. No conforme con dicha sentencia la representación procesal de la Fundación Nacional Francisco Franco presentó escrito de preparación de recurso de casación y la Sala de instancia lo tuvo por preparado mediante auto de 19 de julio de 2021, con emplazamiento de las partes ante este Tribunal Supremo.

Dicho escrito denuncia como preceptos infringidos el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa (LJCA) en relación con el artículo 24 de la Constitución Española, y los artículos 1 y 15.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, 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.

En síntesis, sostiene la parte recurrente en la actual casación, por un lado, que la interpretación de su interés legítimo para recurrir el acuerdo que afecta a cincuenta y dos calles, plazas y travesías, ha sido restrictiva, y le ha generado indefensión, y por otro, niega que el artículo 15 de la Ley 52/2007, ampare el cambio de callejero madrileño, por el hecho de referirse a personajes relevantes del período histórico conocido como franquismo.

Como supuestos de interés casacional refiere los artículos 88.3.a) y 88.2. a), b) y c) de la Ley de esta Jurisdicción, invocando al efecto, STS de 9 de julio de 2020 (Rec. Ordinario 138/2020), respecto la legitimación activa, así como ATS de 2 de julio de 2019 en el que se habría recogido la STS de 20 de mayo de 2019 (RC 20135/2016), dedicado a examinar la legitimación activa de la Asociación de Colegios Privados para recurrir una Orden de becas.

QUINTO. Se han personado ante esta Sala del Tribunal Supremo la representación procesal de la Fundación Nacional de Francisco Franco como parte recurrente, y la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid y de la Federación Estatal de Foros por la memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, en sus condiciones de recurridas.

Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, Magistrado de la Sala.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Cumplidas las exigencias que impone al escrito de preparación el artículo 89.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo entiende que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia sobre el alcance y significado de la exaltación, a efectos de la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones, conforme el artículo 15.1 de Ley 52/2007, de 26 de diciembre, determinar:

1º El alcance del concepto jurídico de exaltación conforme a los fines de la referida ley.

2º Si debe referirse a hechos, acciones o conductas que se identifiquen con los fines de la sublevación militar, la guerra civil y de la dictadura o si comprende también la mera participación en todos o algunos de aquellos hechos históricos.

3º Y relacionado con lo anterior, qué interés legítimo permite tener legitimación para impugnar los actos de aplicación del referido artículo 15.

Conviene referir que recurso similar mediante auto de 27 de abril de 2022 en el recurso de casación nº 5577/221 a efectos de que se determine el alcance del concepto de exaltación previsto en el citado artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

La normativa que será, en principio, objeto de interpretación es la contenida en los artículos 19 de la Ley Jurisdiccional y el artículo 15.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre.

SEGUNDO. Por tanto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 88.1 y 90.4 de la LJCA, procede admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Fundación Nacional de Francisco Franco contra la sentencia núm. 261/2021, de 10 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación núm. 30/2019.

A tal efecto, consideramos que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y la norma a interpretar son las que han quedado determinadas en el fundamento jurídico anterior, y ello a la vista de la litigiosidad que se aprecia en torno a la denominada memoria histórica y entidades que se consideran legitimadas para impugnar los actos administrativos cuestionados, y la disparidad de criterios en relación con el concepto de exaltación, que aconsejan formar jurisprudencia sobre una norma jurídica reciente, de indudable repercusión política y social, y

cuya acertada exégesis resulta determinante en el ejercicio de las competencias y potestades que se atribuyen a las Administraciones públicas, concurriendo, por tanto, los supuestos de interés casacional individualizados en los artículos 88.3.a) y 88.2.c) de la Ley Jurisdiccional.

TERCERO. Conforme a lo dispuesto en el art. 90.7 de la LJCA, este auto se publicará en la página web del Tribunal Supremo.

La Sección de Admisión acuerda:

Primero. Admitir a trámite el recurso de casación núm. 5577/2021 preparado por la representación procesal de la entidad mercantil Grupo Empresarial Astilbe, S.L. contra la sentencia núm. 259/2021, de 10 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso de apelación núm. 720/2018.

Segundo. Precisar que las cuestiones en las que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia respecto el alcance y significado de la exaltación, a efectos de la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones, conforme el artículo 15.1 de Ley 52/2007, de 26 de diciembre, determinar:

1º El alcance del concepto jurídico de exaltación conforme a los fines de la referida ley.

2º Si debe referirse a hechos, acciones o conductas que se identifiquen con los fines de la sublevación militar, la guerra civil y de la dictadura o si comprende también la mera participación en todos o algunos de aquellos hechos históricos.

3º Y relacionado con lo anterior, qué interés legítimo permite tener legitimación para impugnar los actos de aplicación del referido artículo 15.

Tercero. Identificar como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación será el artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-

Administrativa, y el artículo 15.1 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, 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, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otra u otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.

Así lo acuerdan y firman.