

RECURSO DE APELACIÓN 30/2019

SENTENCIA NÚMERO 261/2021
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA

Ilustrísimos señores:

Presidente.

D. José Daniel Sanz Heredero

Magistrados:

D. Juan Francisco López de Hontanar Sánchez

D. José Ramón Chulvi Montaner

D. Álvaro Domínguez Calvo

D^a. María Soledad Gamo Serrano

En la Villa de Madrid, a diez de mayo de dos mil veintiuno.

Visto por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, constituida en Sección por los Señores anotados al margen, los recursos de apelación número 30/2019, interpuestos por el Ayuntamiento de Madrid, representado y dirigido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos; por la Fundación Nacional Francisco Franco, representada por la Procuradora D^a. Cruz María Sobrino García y dirigida por el Letrado don Santiago Andrés Milans del Bosch; y por la Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, representada por la Procuradora D^a. Virginia Sánchez de León Herencia y dirigida por el Letrado don José Luis



Muga Muñoz, contra la Sentencia de fecha 30 de julio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid, en el Procedimiento Ordinario número 255/2017. Todas las partes figuran como apelantes y apelados.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de julio de 2018 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 23 de Madrid en el Procedimiento Ordinario número 255/2017 dictó Sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

“Estimar parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de 4 de mayo de 2017 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se cambia la denominación de determinadas calles, plazas y travesía de la ciudad de Madrid en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 52/2007 de 26 de diciembre, por lo 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.

1º.- Y como consecuencia de la estimación:

A) Se estima el recurso en lo que se refiere a las siguientes denominaciones de calles:

- General Millán Astray*
- Hermanos García Noblejas.*
- General Asensio Cabanillas.*
- Caídos de la División Azul.*
- Cirilo Martín Martín.*
- “El Algabeño”.*

B) Adicionalmente se estima el recurso en relación con las dos siguientes denominaciones:

- Comandante Zorita.*
- Paseo del Doctor Vallejo-Najera*

2º.- Se desestima el recurso en todo lo demás y se confirman los actos impugnados.

No hay pronunciamiento sobre costas.”

SEGUNDO.- Por escrito presentado, la Fundación Nacional Francisco Franco interpuso recurso de apelación contra la citada sentencia, formulando los motivos de impugnación frente a la misma y terminó solicitando en su día, previos los trámites legales, se dictara sentencia estimando el recurso de apelación, revocando sólo y únicamente en la



parte que se desestimó la sentencia dictada, estimando en su totalidad la demanda y, en su caso, planteando cuestión de inconstitucionalidad conforme a los términos expuestos en el escrito de conclusiones, con expresa condena en costas en ambas instancias a la parte demandada.

A esta apelación se opuso mediante escrito tanto el Ayuntamiento de Madrid como la codemandada.

También interpuso recurso apelación contra la citada sentencia el Ayuntamiento de Madrid solicitando se dictara sentencia estimando íntegramente la apelación parcial y, en consecuencia, anulando o revocando la sentencia de la instancia en los extremos apelados, declarando que el acto administrativo íntegro recurrido es conforme a derecho.

A este recurso de apelación se opuso la Fundación Nacional Francisco Franco mediante escrito presentado.

También interpuso contra la citada sentencia recurso apelación la Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, solicitando que con estimación del recurso, se revoque la sentencia de instancia y se impongan las costas procesales a la Fundación demandante.

A este recurso de apelación se opuso la Fundación Nacional Francisco Franco.

TERCERO.- Elevadas las actuaciones a este Tribunal, correspondiendo su conocimiento a esta sección segunda, siendo designado Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. José Ramón Chulvi Montaner, señalándose el 22 de abril de 2021 para la deliberación votación y fallo del recurso de apelación, día y hora en que tuvo lugar.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado las prescripciones de los artículos 80.3 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa 29/1.998.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El acto administrativo recurrido es el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid, de fecha 4 de mayo de 2017, en lo relativo a la supresión del nombre de 52 calles, en donde se acuerda la retirada de la placa o rótulo identificativo de esas vías, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 52/2007 de 26 de



diciembre, por la que se reconocen, amplían y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.

La sentencia estima en parte el recurso y anula la resolución recurrida en lo que se refiere a las siguientes denominaciones de calles:

General Millán Astray; hermanos García Noblejas; General Asensio Cabanillas; Caídos de la División Azul; Cirilo Martín Martín; y el Algabeño,

También estima el recurso en relación con las siguientes denominaciones:

Comandante Zorita y Paseo del Doctor Vallejo Nájera

Y desestimar el recurso en lo que se refiere a las siguientes calles y confirma el acto impugnado:

- 1º.- Calle Batalla de Belchite
- 3º.- Plaza de los Hermanos Falco y Álvarez de Toledo
- 4º.- Paseo de Muñoz Grandes
- 5º.- Calle de General García de la Herránz
- 6º.- Travesía del General Franco
- 7º.- Plaza Arriba España.
- 9º.- Plaza de Aunós
- 11º.- Calle del General Dávila
- 12º.- Calle de Juan Vigón
- 13º.- Calle del General Rodrigo
- 14º.- Plaza de Juan Pujol
- 15º.- Calle y Travesía de José Luis Arrese
- 16º.- Calle del Ángel del Alcázar
- 17º.- Calle del General Kirkpatrick
- 18º.- Plaza del Caudillo
- 19º.- Calle Primero de Octubre
- 20º.- Plaza del Veintiocho de Marzo
- 21º.- Calle del Capitán Cortés
- 22º.- Avenida del Alcalde Conde de Mayalde
- 24º.- Avenida del General Fanjul
- 26º.- Calle del General Saliquet
- 27º.- Calle de García Morato
- 28º.- Calle del General García Escamez



- 29º.- Calle del General Romero Basart
- 30º.- Avenida del Arco de la Victoria
- 31º.- Paseo del General Sagardía Ramos
- 33º.-Calle de Carlos Ruiz.
- 34º.- Calle del Almirante Francisco Moreno
- 35º.- Plaza de Emilio Jiménez Millas
- 36º.- Calle del Puerto de los Leones
- 37º.- Calle de los Héroe del Alcázar
- 38º.- Calle del Cerro Garabitas
- 39º.- Calle del Crucero Baleares
- 40º.- Plaza del Gobernador Carlos Ruiz
- 41º.- Calle de Eduardo Aunos
- 42º.- Pasaje del General Mola
- 45º.- Calle del General Orgaz
- 46º.- Calle del General Varela
- 47º.- Calle del General Yagüe
- 48º.- Calle del General Moscardo
- 49º.- Calle y Escalinata del General Aranda
- 50º.- Calle de Manuel Sarrión.
- 51º.- Calle del Capitán Haya.
- 52º.- Plaza de Fernández Ladreda

La sentencia apelada comienza desestimando la alegación de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la Fundación recurrente. Y añade que si bien es cierto que no hay mención explícita en la Ley de Memoria Histórica a las placas o rotulación de las calles, en la delimitación funcional del objeto que se realiza en el artículo 15 queda claro que el propósito del legislador está centrado en la funcionalidad y no en la denominación explícita del instrumento con el que se realiza la exaltación y el recuerdo. Sigue diciendo la sentencia que asume la estimación que ya han hecho otros Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en relación con las siguientes calles: General Millán Astray; hermanos García Noblejas; General Asensio Cabanillas; Caídos de la División Azul; Cirilo Martín Martín; y el Algabeño, por lo que estima el recurso contencioso en relación con el cambio de denominación de dichas calles.



En relación con las calles que indica en el fundamento de derecho quinto, considera la sentencia apelada que se cumple el requisito previsto en la Ley para la retirada del nombre de las calles. Y añade la sentencia que la transformación de la calle Comandante Zorita a Aviador Zorita no se presenta suficientemente justificada teniendo en cuenta que se admite el que se mantenga la denominación. En cuanto al Paseo del Doctor Vallejo Nájera ni por la fecha de la concesión ni por las declaraciones de los miembros del Comisionado puede entenderse que la exclusión esté suficientemente justificada.

SEGUNDO.- El recurso de apelación de la Fundación Nacional Francisco Franco.

La citada Fundación articula su apelación en base a tres motivos.

El primero considera que el juzgador de instancia ha hecho una interpretación *contra legem* del artículo 15 de la Ley 52/2007. Expone que se ha aprobado un acuerdo de cambio de denominación de 52 vías que no corresponde a intereses generales y si a intereses sectarios y que no tienen cobertura en el elemento material del artículo 15 de la ley 52/2007 y tampoco en el teleológico al no haberse acreditado en ningún momento que los personajes y lugares o cosas que dan nombre a esas calles estén ligados de forma fehaciente e inequívoca a actos de represión y/o violencia y que si suponen un reconocimiento lo es por la trayectoria personal digna del personaje y no como consecuencia de haberse sublevado. Añade que dentro del ámbito material del artículo 15 no se encuentran los rótulos y placas de calles.

En el segundo motivo alega la ausencia el procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación del callejero.

En el tercer motivo alega la ausencia de tipicidad teleológica del nombre de las vías públicas afectadas. Considera que no puede afirmarse que los personajes que dan nombre a esas vías públicas hayan exaltado sublevación alguna o participado en represión de ninguna clase, adoleciendo la sentencia apelada de falta de motivación, señalando que se han dado por ciertas y probadas las reseñas que de cada personaje, en lugar, fechas y cosas se exponen en el informe de 17 de marzo de 1017, emitida por el Comisionado de la Memoria Histórica, sin que sea contrastado científica e históricamente los extremos que se contienen.

TERCERO.- El recurso de apelación del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento de Madrid apela la anterior sentencia exponiendo, en primer lugar, que es procedente la aplicación del artículo 15 de la ley MH, existiendo suficiente



motivación del acuerdo recurrido e inexistente la infracción del artículo 35 de la Ley 39/2015, además de incurrir la sentencia en incongruencia interna con infracción del artículo 218.1 de la LEC e indebida apreciación de la prueba practicada.

En este motivo considera el Ayuntamiento que la aplicación de lo dispuesto en artículo 15 de la Ley 52/2007 obliga al Comisionado a realizar un juicio de valor en torno a las conductas y trayectorias de las personas y colectivos distinguidos con el nombre de una calle, así como el significado de hechos o acontecimientos, cuando sea este caso, de la denominación de la calle examinada y todo ello en relación al concepto de exaltación recogida en texto legal. Expone que el Comisionado asume el criterio conforme al cual sólo se proceda propone la retirada nombre de una calle cuando de manera clara y nítida el motivo principal de dicha denominación sea una vinculación directa con la exaltación de los tres hitos históricos señalados por la Ley 52/2007, descartando aquellos supuestos en los que dicha vinculación es muy menor o quede claramente desplazada por la existencia de méritos y razones cuya relevancia oscurecen la razones legales hasta el extremo de convertirlas en irrelevantes.

Expone que es criterio asumido y empleado por el Comisionado, que la participación o colaboración en la rebelión militar encaja en el artículo 15 de la LMH, como también se aplica el mismo criterio a la participación destacada en altos estamentos del Estado con funciones significativas como la represión, algunas actuaciones de orden público o de carácter judicial u otras similares. Por último también resulta pertinente considerar como exaltación, en este caso de la dictadura, organizaciones o colectivos que conformaron el entramado institucional público-privado que contribuyó decisivamente al sostenimiento de la misma y de la represión que desarrolló en las distintos órdenes de la vida social, política, sindical, educativa, laboral etc.

Considera el Ayuntamiento que el acto recurrido tiene suficiente motivación y concurre una evidente incongruencia interna en la sentencia porque es clara la motivación, escueta pero concreta y suficiente de la razón de aplicar el artículo 15 de la ley a las calles.

Como segundo motivo de la apelación, se alega que la sentencia incurre en un defecto de carácter formal y en otro defecto de carácter sustantivo. Con respecto al primero considera que estando el Comisionado de Memoria Histórica integrado por miembros especializados en específicos saberes, no pueden sus conclusiones ser sustituidas por la valoración, en este caso, del juzgador que dicta la sentencia. Al control del juez debe ser sobre la legalidad de la actuación de los órganos administrativos pero en modo alguno puede



sustituir a estos en lo que sus valoraciones tienen de apreciación técnica. Y en cuanto al elemento sustantivo considera que a la vista de las pruebas practicadas todas las calles y demás vías públicas expuestas en la resolución administrativa se encuentran directamente afectadas por el ámbito de aplicación de lo dispuesto en artículo 15 de la LMH.

CUARTO.- El recurso de apelación de la codemandada Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo.

La codemandada apela la sentencia alegando, en primer lugar, la violación del ordenamiento jurídico por la sentencia, por inaplicación del artículo 19 de la Ley de la Jurisdicción en atención a la falta de legitimación activa de la demandante.

En segundo lugar alega falta de motivación de la sentencia recurrida por incongruencia omisiva respecto de la alegada falta de legitimación activa de la demandante.

En tercer lugar alega falta de motivación en sentencia apelada en determinadas calles al limitarse al asumir los pronunciamientos de diversos juzgados de lo contencioso administrativo.

En cuarto lugar invoca la aplicación del principio de reparación establecido por el derecho internacional para la interpretación de los supuestos referidos en el artículo 15 de la Ley de Memoria Histórica, de acuerdo con lo dispuesto en artículo 3 del Código Civil, relación con el artículo 10 de la Constitución.

QUINTO.- Lo primero que debemos abordar es el motivo articulado en la apelación de la interesada Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, de inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la Fundación recurrente al no acreditarse que ostente un derecho o interés legítimo.

Esta causa de inadmisibilidad debe ser estimada parcialmente.

El Tribunal Supremo, en su sentencia de 24 de julio de 2.009 recuerda el concepto general del interés legítimo afirmando que *“Así la STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3 nos recuerda que en relación al orden contencioso-administrativo, ha precisado “que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de*



una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejer el OC cita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4; con relación a un sindicato, STC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3).”

En lo que se refiere al concreto aspecto de la defensa de intereses colectivos, se establece la exigencia de un vínculo concreto entre los intereses que estatutariamente representan las asociaciones y el objeto del debate en el recurso pues también en el ámbito de defensa de los intereses de las asociaciones es preciso que exista un interés legítimo para justificar su legitimación como se predica de la de cualquier persona física. De este modo, atender a la finalidad estatutaria de la asociación en cuestión resulta primordial, pues solamente cuando aquélla tenga por objeto atender y promover, según la citada finalidad, los intereses propios en conflicto, estará justificada la existencia de un interés colectivo legitimador ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

No obstante debemos tener en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional que señala en su sentencia nº 195/1992, de 16 de noviembre *“ que, como dice la STC 24/1987, y en el mismo sentido la STC 93/1990 , al conceder el art. 24.1 CE el derecho a la tutela judicial a todas las personas que sean titulares de derechos e intereses legítimos, está imponiendo a los Jueces y Tribunales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en orden a la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales y, entre ellas, la de interés directo, que se contiene en el art. 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956”*.

Más recientemente, el Tribunal Supremo ha señalado, en Auto de 16/09/2020, recurso 162/2020 que *“la alegación, justificación y prueba de la legitimación es una carga procesal que incumbe a la parte que se la arroga cuando es cuestionada en el proceso”* y que:

<<no es interés legitimador suficiente la simple autoatribución estatutaria de legitimación activa ” (ATS de 22 de julio de 2020, dictado en el recurso contencioso administrativo nº 103/2020). En este mismo auto citamos la Sentencia del Pleno de esta Sala de 31 de mayo de 2006 (recurso contencioso administrativo nº 38/2004) que declaró la imposibilidad de reconocer interés legitimador cuando resulta únicamente de una autoatribución estatutaria por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como



legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos. Esta doctrina se reitera en otras muchas *sentencias*, como la de Pleno de 9 de julio de 2013 (Rec 357/2011), la sentencia 915/2016, de 26 de abril de 2016 , 396/2017 , la sentencia de 8 de marzo (Rec. 4451/2016) o la 1300/2016, de 2 de junio (Casación 2812/2014).

Pero es que, además, ese interés en el cumplimiento de la ley que se aduce no puede ser título legitimador, pues no se distinguiría de una acción popular. De modo que cualquier asociación que incluya entre sus fines un objetivo similar podría tener legitimación para impugnar aquello que juzgara contrario a Derecho, en cualquier ámbito sectorial, lo que supondría el reconocimiento de una suerte de acción popular universal desconocida en nuestro ordenamiento jurídico>>>.

En el presente caso, del propio escrito de oposición a la apelación de la codemandada, presentado por la recurrente en la instancia, se desprende que la Fundación recurrente tiene como fines:

“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 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 a la tutela efectiva ante la jurisdicción correspondiente”.

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".

Por todo ello debemos estimar en parte la apelación presentada por la Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, y declarar la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso-administrativo, admitiendo el mismo sólo en relación con las calles Travesía General Franco y Avenida del Caudillo, inadmitiendo el recurso en relación con el cambio de denominación del resto de las calles.

SEXTO.- Lo anterior delimita el ámbito del recurso al examen del recurso apelación interpuesto por la Fundación recurrente en relación con el cambio de la denominación de esas dos calles concretas.

Para resolver los motivos del recurso de apelación debemos hacer unas previas consideraciones generales.

El artículo 15 de la ley 52/2007, bajo el epígrafe *símbolos y monumentos públicos* dispone lo siguiente:

"Las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o



menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura.

Lo previsto en el apartado anterior no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados o cuando concurren razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley”

En aplicación de la citada Ley se creó por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, un Comisionado de la Memoria Histórica como órgano colegiado de asesoramiento y propuesta de las actuaciones municipales de cumplimiento de la citada ley.

Este Comisionado emitió un informe-propuesta en el que se dice que la aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 obligaba al Comisionado a realizar un juicio de valor en torno a las conductas y trayectorias de las personas y colectivos distinguidos con el nombre de una calle así como del significado de hechos o acontecimientos, cuando este sea el caso, de la denominación de la calle examinada. Y todo ello en relación al concepto de exaltación recogida en texto legal. Esta consideración de la necesidad de realizar un juicio de valor para la aplicación de la norma es asumida por el Ayuntamiento en su recurso de apelación.

Pues bien la Sala no comparte el criterio del Comisionado y del Ayuntamiento de que la aplicación del artículo 15 de la Ley 52/2007, obligue a realizar un juicio de valor dado que ello supondría hacer una valoración subjetiva de los hechos. Consideramos que lo que debe hacerse es una aplicación de la norma, la cual debe ser interpretada conforme a los criterios hermenéuticos contenidos en el artículo 3.1 del Código Civil y no utilizando juicios de valor de carácter subjetivo. Hay que recordar que el artículo 3.1 del Código Civil dispone que las normas se interpretarán según el sentido propio sus palabras en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. Por ello consideramos que la aplicación del artículo 15 de la Ley 52/2007 lo que exige es una labor de interpretación con arreglo a dichos criterios hermenéuticos, determinando lo que debemos considerar que suponga una exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la guerra civil y de la represión de la dictadura.

Por consiguiente, la supresión y consiguiente cambio de denominación de las dos calles a las que se limita el objeto del recurso, ha de obedecer a que el mantenimiento de las mismas suponga una exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil, o de la represión de la Dictadura. Y exaltación, según el Diccionario de la Real Academia Española, supone elevar a alguien o algo a gran auge o dignidad, así como realzar



el mérito o las circunstancias de una persona. En consecuencia, resulta necesario que el acto administrativo, o el informe en que se apoya, nos explique en este supuesto concreto que el mantenimiento del nombre de la calle que se suprime supone realzar el mérito o las circunstancias de la persona, en relación, precisamente, con la sublevación militar, la Guerra Civil o la represión de la Dictadura.

Al mismo tiempo, consideramos que el artículo 15 debe conectarse con lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Ley, de manera que con la medida adoptada se logre fomentar la cohesión y solidaridad entre las diversas generaciones de españoles en torno a los principios, valores y libertades constitucionales.

QUINTO.- Respuesta a los motivos de la apelación de la Fundación recurrente.

Ya hemos dicho que la citada Fundación articula su apelación en base a tres motivos.

A).- El primero considera que el juzgador de instancia ha hecho en interpretación *contra legem* del artículo 15 de la Ley 52/2007. Expone que se ha aprobado un acuerdo de cambio de denominación de 52 vías que no corresponde a intereses generales y si a sectarios y que no tienen cobertura en el elemento material del artículo 15 de la ley 52/2007 y tampoco en el teleológico al no haberse acreditado en ningún momento que los personajes y lugares o cosas que dan nombre a esas calles estén ligados de forma fehaciente e inequívoca a actos de represión y/o violencia y que si suponen un reconocimiento lo es por la trayectoria personal digna del personaje y no como consecuencia de haberse sublevado. Añade que dentro del ámbito material del artículo 15 no se encuentran los rótulos y placas de calles.

Este motivo no puede acogerse. 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 en cuanto a que no se ha acreditado que los personajes y lugares o cosas que dan nombre a esas calles estén ligados de forma fehaciente e inequívoca a actos de represión y/o violencia y que si suponen un reconocimiento lo es por la trayectoria personal digna del personaje y no como consecuencia de haberse sublevado, este motivo lo examinaremos conjuntamente con el tercero ya que tienen la misma articulación.

B).- En el segundo motivo alega la ausencia el procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación del callejero.



Tampoco el motivo pueda acogerse dado que la parte apelante no indica qué trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido se han omitido, articulándose en realidad una oposición sustantiva al cambio de denominación de las Calles. Por otra parte, no sé aprecia incumplimiento formal alguno del procedimiento establecido en la Ordenanza reguladora de la denominación e rotulación de vías, espacios urbanos, así como edificios y monumentos de titularidad municipal y de la numeración de fincas y edificios, de 24 de abril de 2013, en cuyo artículo 3, apartado 1 d), contempla las modificaciones de nombres preexistentes por imperativo legal, entre otras causas, lo que es de aplicación al caso que nos ocupa al tratarse del cumplimiento de lo previsto en el artículo 15 de la Ley 52/2007. Aparte de ello, no se aprecia incumplimiento alguno del procedimiento establecido en dicha Ordenanza, descrito en el artículo 4 de la misma.

C).- En el tercer motivo alega la ausencia de tipicidad teleológica del nombre de las vías públicas afectadas. Considera que no puede afirmarse que los personajes que dan nombre a esas vías públicas hayan exaltado sublevación alguna o participado en represión de ninguna clase, adoleciendo la sentencia apelada de falta de motivación, señalando que se han dado por ciertas y probadas las reseñas que de cada personaje, en lugar, fechas y cosas se exponen en el informe de 17 de marzo de 1017, emitida por el Comisionado de la Memoria Histórica, sin que sea contrastado científica e históricamente los extremos que se contienen.

Tampoco el motivo puede estimarse.

La motivación del acto recurrido en orden a la retirada del nombre de las dos calles es la siguiente:

Travesía del General Franco: “única referencia subsistente al nombre del dictador”.

Plaza del Caudillo: “caudillo fue una denominación oficial que se usó para referirse al general Franco.”

De esa motivación, aún escueta, se desprende que la denominación de esas dos calles constituye un reconocimiento a Francisco Franco. Conviene aquí traer a colación lo que ya ha dicho el Tribunal Supremo en sentencia de 9 de julio de 2020, recurso 108/2019 en la que se dice, en relación con la figura de Francisco Franco:

“(..) Fue el Jefe del Estado surgido de la Guerra Civil y ocupó una posición central en el ordenamiento presidido por las Leyes Fundamentales del Reino que dieron forma al régimen político por él encabezado y se caracterizó por negar la separación de poderes y el pluralismo político y social fuera del Movimiento Nacional. La extraordinaria singularidad de su figura la convierte, efectivamente, en un caso único en el sentido de que no hay otra en



la que desde el punto de vista público se reúnan las mismas circunstancias: la forma de acceder al poder, su permanencia en él durante décadas y la manera en que lo ejerció no tienen parangón.

(...)

Y es que resulta inevitable relacionarlo con la Guerra Civil y con el régimen político surgido de ella, consustancialmente incompatible con los fundamentos sobre los que la Constitución --que derogó expresamente las Leyes Fundamentales en lo que no las hubiera derogado ya la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política-- asienta la convivencia”

Por estas mismas consideraciones debemos entender que resulta de plena aplicación la previsión contenida en el artículo 15 de la Ley 52/2007 pues 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.

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. Es reiterada la jurisprudencia, por todas la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 2021, recurso 535/2020 con cita de otras sentencias anteriores que señala que *“el escrito conclusiones tiene como finalidad ofrecer a las partes la posibilidad de hacer una crítica de la prueba practicada, en relación a esta concretar las alegaciones formuladas en sus escritos de demanda y contestación, y combatir las formuladas por las demás partes. No es, en cambio, momento hábil para formular nuevas pretensiones, ni causa de inadmisibilidad no opuestas en el escrito de contestación a la demanda”*.

En segundo lugar, la Sala no aprecian razones para el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley 52/2007.

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.

SEXTO.- De conformidad con el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en segunda instancia se impondrán las costas al recurrente si se desestima totalmente el recurso, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición. En el presente caso, al estimarse en parte el recurso de apelación de la Federación y carecer de objeto el recurso de apelación del Ayuntamiento, no procede imponer las costas de la apelación de todos los recursos de apelación.

Vistas las disposiciones legales citadas

FALLAMOS

ESTIMAMOS EN PARTE EL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo contra la Sentencia de fecha 30 de julio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid, en el Procedimiento Ordinario número 255/2017, y revocamos en parte dicha sentencia y declaramos la inadmisibilidad parcial del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Fundación Nacional Francisco Franco contra la resolución recurrida, a excepción de la impugnación del cambio de denominación de la Travesía del General Franco, y de la Plaza del Caudillo.

DESESTIMAMOS EL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por la Fundación Nacional Francisco Franco contra la Sentencia de fecha 30 de julio de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid, en el Procedimiento Ordinario número 255/2017.

DECLARAMOS LA PÉRDIDA DE OBJETO DEL RECURSO DE APELACIÓN interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid.

Sin expresa condena en las costas de ambas instancias.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndolas que contra la misma cabe interponer Recurso de Casación que se preparará ante esta Sala en el plazo de 30 días, contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito que



deberá, en apartados separados que se encabezarán con un epígrafe expresivo de aquello de lo que tratan, exponer que se da cumplimiento a los requisitos impuestos en el apartado nº 2 del artículo 88 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por los únicos motivos recogidos en el primer párrafo del apartado 3 del artículo 86 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia cuando concurren entre otras, las circunstancias recogidas en el apartado 2º del artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y se presume interés casacional objetivo en los términos recogidos en el apartado 3 de dicho artículo 88 de la citada Ley), previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no admitir a trámite dicho recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2612-0000-85-0030-19 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2612-0000-85-0030-19 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



Este documento es una copia auténtica del documento Sentencia estimatoria en parte en rec. de apelación firmado electrónicamente por JOSÉ RAMÓN CHULVI MONTANER (PON), JOSÉ DANIEL SANZ HEREDERO (PSE), JUAN FRANCISCO LÓPEZ DE HONTANAR SANCHEZ, MARIA SOLEDAD GAMO SERRANO, ÁLVARO DOMÍNGUEZ CALVO