

R. CASACION núm.: 5578/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina  
López

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Cuarta**  
**Sentencia núm. 477/2023**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 13 de abril de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5578/2021, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Cruz María Sobrino García, en nombre y representación de la Fundación Nacional Francisco Franco, contra la sentencia de 10 de mayo de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Madrid, en el recurso de apelación n.º 30/2019, deducido, a su vez, contra la sentencia de 30 de julio de 2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 23 de Madrid, en el recurso contencioso administrativo n.º 255/2017, sobre memoria histórica.

Ha sido parte recurrida la procuradora de los Tribunales doña Virginia Sánchez de León Herencia, en nombre y representación de la Federación Estatal de Foros de la Memoria-Plataforma contra la Impunidad del Franquismo. Y la Letrada del Ayuntamiento de Madrid en la representación que legalmente ostenta.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María del Pilar Teso Gamella.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 23 de Madrid, ha dictado sentencia de 30 de julio de 2018 en el recurso contencioso administrativo n.º 255/2017, interpuesto por la Fundación Nacional Francisco Franco, contra el Ayuntamiento de Madrid y la Federación Estatal de Foros por la Memoria, Plataforma contra la Impunidad del Franquismo.

En concreto, la citada sentencia dispuso:

*«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.-** Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se ha seguido el recurso de apelación n.º 30/2019, interpuesto por la parte apelante, el Ayuntamiento de Madrid, por la Fundación Nacional Francisco Franco, y por la Federación Estatal de Foros por la Memoria y de la Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, contra la sentencia de 30 de julio de 2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 23 de Madrid. Todas las partes figuran como apelantes y apelados.

En el citado recurso de apelación, se dictó sentencia el día 10 de mayo de 2021, cuyo fallo es el siguiente:

*«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 n.º 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 n.º 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.»*

**TERCERO.-** Contra la mentada sentencia la Fundación Nacional Francisco Franco, preparó recurso de casación ante la Sala de apelación, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y el expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente preparó el citado recurso de casación.

**CUARTO.-** Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 31 de mayo de 2022, se acordó admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Fundación Nacional Francisco Franco contra la sentencia de 10 de mayo de 2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso de apelación n.º 30/2019.

**QUINTO.-** En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 22 de septiembre de 2022, la parte recurrente, la Fundación Nacional Francisco Franco, solicitó que se dicte sentencia por la que:

*«casando y anulando la sentencia recurrida ya referenciada, se estime plenamente nuestro recurso en los términos interesados en nuestro recurso de*

*apelación reconociendo la legitimación de la Fundación Nacional Francisco Franco y estimando dicho recurso por no ser los rótulos de las calles cambiados, por el mero hecho de tratarse de personajes históricos del franquismo, exaltadores de enfrentamiento, desprecio o humillación a nadie.»*

**SEXO.-** Conferido trámite de oposición mediante providencia de 4 de octubre de 2022, la parte recurrida, Federación Estatal de Foros por la Memoria, Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, presentó escrito el día 21 de noviembre de 2022, en el que solicitó:

*«Primero.- Inadmita el recurso de casación presentado por la recurrente con la expresa imposición de las costas procesales a la parte recurrente.*

*Segundo.- Subsidiariamente, dicte sentencia confirmando la sentencia recurrida por ser ajustada a Derecho con expresa imposición de las costas procesales a la parte recurrente.»*

**SÉPTIMO.-** Mediante providencia de 10 de febrero de 2023 se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 11 de abril del corriente y se designó magistrada ponente a la Excm. Sra. doña María del Pilar Teso Gamella.

**OCTAVO.-** En la fecha acordada, 11 de abril de 2023, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** *La sentencia impugnada*

En el presente recurso de casación se impugna la sentencia dictada por la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de

Madrid, que estimó en parte el recurso de apelación interpuesto por la Federación Estatal de Foros de la Memoria-Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 23 de Madrid que, a su vez, había estimado en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Fundación Nacional Francisco Franco, ahora recurrente.

El recurso contencioso administrativo se había interpuesto contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 4 de mayo de 2017 por el que se cambia la denominación de determinadas calles, plazas y travesías de la ciudad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley 52/2007, 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.

La sentencia del Juzgado considera que el recurso contencioso administrativo ha de ser estimado en parte, por dos razones. De un lado, porque otros Juzgados de lo Contencioso-administrativo ya han anulado el cambio de nombre de las calles siguientes: General Millán Astray, Hermanos García Noblejas, General Asensio Cabanillas, Caídos de la División Azul, Cirilo Martín Martín y “El Algabeño”. Y de otro, considera la misma sentencia que no se ha justificado suficientemente el cumplimiento de los requisitos del citado artículo 15 de la Ley 52/2007 en el caso de las calles Comandante Zorita y Paseo del Doctor Vallejo-Nájera.

La sentencia de la Sala de apelación, por su parte, acuerda estimar en parte el recurso de apelación interpuesto por la Federación Estatal de Foros de la Memoria-Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, revoca la sentencia del Juzgado y declara la inadmisibilidad en parte del recurso contencioso administrativo interpuesto por la Fundación Nacional Francisco Franco por falta de legitimación activa respecto de todas las calles que cambiaron de nombre según el acto administrativo originariamente impugnado,

a excepción de la acción ejercitada en relación con dos calles: la Travesía del General Franco y la Plaza del Caudillo.

También desestima el recurso de apelación que había interpuesto la expresada Fundación. Y declara igualmente la pérdida de objeto del recurso de apelación que había interpuesto el Ayuntamiento de Madrid.

**SEGUNDO.-** *Las cuestiones de interés casacional*

En la admisión del presente recurso de casación, mediante auto de 31 de mayo de 2022, se advirtieron las siguientes cuestiones de interés casacional:

<<(…)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.>>.*

Identificando las normas que en principio debieran ser objeto de interpretación, como las contenidas en 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.

**TERCERO.-** *Procede el examen de las cuestiones de interés casacional tras la derogación de la Ley 52/2007*

Conviene señalar, antes de analizar las cuestiones de interés casacional, que las tres están conectadas con la interpretación y aplicación 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, que estaba vigente al tiempo de fijarse las cuestiones de interés casacional en el auto de admisión. Ahora bien, la Ley 52/2007 ha sido derogada por la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Esta circunstancia no nos releva del examen de tales cuestiones, pues el contenido del expresado artículo 15 de la Ley 52/2007, a los efectos del caso examinado en relación con la “exaltación”, permanece en el vigente artículo 35 de la Ley 20/2022.

Viene al caso recordar al respecto que esta Sala viene declarando, por todos auto de 2 de noviembre de 2017 (recurso de casación nº 2827/2017), que *«cuando la controversia planteada en el proceso versa sobre la aplicación de normas derogadas, la apreciación del interés casacional pasa por constatar que a pesar de tal derogación, aun así, la resolución del litigio sigue presentando interés, art. 88.1 LJCA. Por ejemplo, porque la norma derogada ha sido sustituida por otra que presenta -en cuanto importa- el mismo o similar contenido; o porque a pesar de tal derogación la cuestión interpretativa del Derecho planteada resulta susceptible de seguir proyectándose sobre litigios futuros; o cuando el tema debatido en el proceso presenta en sí mismo una trascendencia social y/o económica de tal magnitud que hace preciso su esclarecimiento por este Tribunal Supremo»*.

**CUARTO.-** *La exaltación proscrita por el artículo 15 de la Ley 52/2007 y la jurisprudencia de esta Sala*



Sobre las dos primeras cuestiones de interés casacional, las señaladas en los apartados 1º y 2º, ya nos hemos pronunciado en sentencia de 15 de diciembre de 2022 (recurso de casación nº 5577/2021). De modo que, por razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE) y de igualdad en la aplicación de la Ley (artículo 14 de la CE), además de la coherencia de nuestra doctrina jurisprudencial, debemos ahora reiterar lo que entonces declaramos.

En la sentencia citada señalamos que *<<Conviene, antes de proceder al examen de las posiciones de las partes, ver qué dice el artículo 15 de la Ley 52/2007, precisamente el que nos ha pedido el auto de admisión que interpretemos.*

*Pues bien, establece cuanto sigue:*

*«Artículo 15. Símbolos y monumentos públicos.*

*1. 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. Entre estas medidas podrá incluirse la retirada de subvenciones o ayudas públicas.*

*2. 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.*

*3. El Gobierno colaborará con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y la Dictadura a los efectos previstos en el apartado anterior.*

*4. Las Administraciones públicas podrán retirar subvenciones o ayudas a los propietarios privados que no actúen del modo previsto en el apartado 1 de este artículo».*

*No está en discusión el sentido que la sentencia de apelación da a la palabra exaltación. No es otro que el que le atribuye el diccionario de la Real Academia Española en sus dos primeras acepciones: elevar a alguien o algo a gran auge o dignidad y realzar el mérito o circunstancias de alguien. Tampoco está en discusión que, dentro de las medidas que el apartado 1 de este artículo encomienda a las Administraciones Públicas tomar se incluye la retirada de los nombres de calles que expresen la exaltación a la que quiere poner fin su inciso final: de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura. Por seguir con los extremos que no dan lugar a controversia, añadiremos que nadie niega que el General Asensio Cabanillas participó en la sublevación militar y en la Guerra Civil ni que, después, en la Dictadura, desempeñó el cargo de Ministro del Ejército y el de Jefe del Cuarto Militar del Jefe del Estado.*

*El Grupo Empresarial ASTILBE, S.L. reprocha a la sentencia de apelación que atribuya a la denominación de una calle del municipio de Madrid el nombre de General Asensio Cabanillas el efecto de exaltación al que se refiere el artículo 15. Sostiene, con la sentencia de instancia, que ser militar, ostentar mando militar o haber participado en la Guerra Civil en “el bando nacional” y desempeñar cargos en la Dictadura no suponen la exaltación relevante para ese precepto. A su entender, exige la imputación por la Administración de conductas concretas, no meramente abstractas, de exaltación de los tres hechos históricos considerados por el artículo. Añade que no basta la de uno sólo de ellos sino que han de ser de los tres. Y, una vez sentado este planteamiento, reprocha a la sentencia de apelación no justificar debidamente su decisión ya que no apunta prueba alguna.*

*Pues bien, efectivamente, la exaltación a la que, según el artículo 15 de la Ley 52/2007, deben las Administraciones poner fin, cuando del nombre de las calles de un municipio se trate, es la que impliquen con claridad determinadas denominaciones de las mismas. No requiere que la persona o colectivo cuyo nombre se les da se dedicaran a dignificar o realzar la sublevación, la Guerra Civil o la represión de la Dictadura, sino que basta con que la denominación dada a una calle produzca objetivamente ese efecto exaltador. En otras palabras, el legislador quiere remover aquellas actuaciones administrativas que, mediante la asignación de denominaciones concretas a las calles, producen la exaltación que rechaza. Por tanto, se estará en el ámbito normativo del artículo 15.1 en todos los supuestos en que el nombre dado a una vía pública tenga el significado de realzar, ensalzar o dignificar hechos históricos que, según la Ley 52/2007, no deben ser exaltados por las Administraciones Públicas.*

*Dar a una calle el nombre de una persona concreta supone destacarla frente a todos: son solamente unos pocos los distinguidos de ese modo. Es, pues, un trato tan excepcional el que así se dispensa que no cuesta trabajo advertir el alcance distintivo pretendido con tal acción. En este caso, además, el nombre es "General Asensio Cabanillas" y la sentencia de apelación explica bien que este General participó de forma relevante en la sublevación militar de 1936 y en la Guerra Civil --aunque no tenga por acreditada su participación en la represión de Badajoz-- y que desempeñó cargos muy importantes en la Dictadura.*

*El efecto de realce o dignificación inherente al acto de dar el nombre de una persona a una calle se vincula necesariamente aquí, no con la mera condición de militar, ni de participante en la Guerra Civil, ni de titular de un cargo público después de ella, sino con la figura de este General, inseparable de la sublevación militar y del curso de la Guerra Civil en las que tuvo una participación destacada, y también del régimen político surgido de ella en el que fue nada menos que Ministro del Ejército y, más tarde, Jefe de la Casa Militar de quien estaba al frente de dicho régimen, como bien dice la sentencia*

*de apelación. Esto es, al darle su nombre a una calle, el Ayuntamiento de Madrid reconoce, distingue, realza y recuerda la contribución destacada del General Asensio Cabanillas a la sublevación militar de 1936, a la Guerra Civil en la que desembocó y al orden político impuesto tras ella, significación que no sólo acompañó a dicha decisión en su día sino que permanece en tanto se mantenga.*

*La sentencia de apelación, al poner de manifiesto todo ello, no es apodíctica ni inmotivada, sino todo lo contrario. Se sustenta en hechos indiscutidos, los reflejados en el Informe del Comisionado de Memoria Histórica de forma escueta pero suficiente, pues ofrece los imprescindibles. Razona por qué la actuación municipal que aplicó la Ley 52/2007, si bien discrecional, no carecía del debido fundamento. Y, por todo ello, su conclusión de que fue conforme al artículo 15 es correcta pues concurrían los dos elementos imprescindibles para satisfacer sus exigencias: el acto exaltador y su vinculación con aquello que no debe ser exaltado.*

*Es menester añadir que para cumplir el tipo normativo no es preciso detallar la conexión del nombre de la calle por separado con los tres acontecimientos del inciso final del apartado 1 de este precepto. En primer lugar, porque su tenor literal no lo exige. Además, porque tampoco lo impone el espíritu de la Ley 52/2007 y, en fin, porque no resulta de su interpretación sistemática y teleológica. En efecto, considerado a la luz de los propósitos que explica la exposición de motivos de la Ley y enuncia su artículo 1, sería absurdo mantener que permite a las Administraciones Públicas los actos y signos de exaltación aislada de la sublevación militar de 1936, de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura y que únicamente proscribe los que ensalcen y elogien todo ello a la vez. La interpretación que propone el recurrente carece de toda lógica, es contraria a los objetivos de la Ley, incompatibles con toda apología por las Administraciones Públicas de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la Dictadura, por separado o en conjunto, e ignora la secuencia histórica que conecta tales hecho.*

*Por último, resulta claro que nada tienen que ver con la cuestión controvertida en este proceso los ejemplos a los que acude el escrito de interposición para apoyar su reproche de que la Administración va contra sus propios actos. La concernida es el Ayuntamiento de Madrid y resulta evidente que nada tiene que ver con ellos, al margen de que las consideraciones que hace al respecto son ajenas al artículo 15 de la Ley 52/2007>>.*

**QUINTO.-** *La cuestión de interés casacional sobre la legitimación activa*

La resolución de la cuestión de interés casacional sobre la legitimación activa, señalada en el apartado 3º del auto de admisión, pasa por determinar los contornos de la legitimación activa, en general, en el recurso contencioso-administrativo en relación, por lo que hace al caso, con las peculiaridades del supuesto que examinamos.

Con carácter general, según declaramos, por todas, en sentencia de 20 de enero de 2012 (recurso de casación n.º 856/2008), la legitimación activa es la cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas, y a las Administraciones Públicas, para actuar como parte demandante en un determinado proceso. Y, por lo que se refiere al orden contencioso-administrativo, la legitimación se vincula a la relación que media entre el sujeto y el objeto de la pretensión que se deduce. En concreto, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA, la legitimación activa se condiciona a la titularidad de un derecho o a la concurrencia de un interés legítimo (apartado a/). Precisamente, la Fundación recurrente esgrime el interés legítimo que concurre en el caso examinado.

Pues bien, el fundamento de esta legitimación se encuentra vinculado, en definitiva, a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la CE), en la medida que se supedita el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a la concurrencia de un título legitimador. Es la propia Constitución, por tanto, la norma que vincula este presupuesto procesal de la legitimación activa al derecho a la tutela judicial efectiva al describirlo, en el citado artículo 24.1

como “*el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos*”.

De modo que en el recurso contencioso-administrativo no basta con que se discrepe de un acto administrativo, o se considere que el mismo no es conforme a Derecho para proceder a su impugnación ante los jueces y tribunales de este orden jurisdiccional; es necesario, por el contrario, que medie esa concreta y determinada relación entre el sujeto promotor del recurso y el objeto del proceso, que le proporcione un beneficio o la evitación de perjuicio en función de la estimación o no del recurso contencioso-administrativo.

Lo cierto es que esta Sala, en el caso examinado, no advierte que medie una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la anulación o no del cambio en la denominación de calles de Madrid que se impugnaba en la instancia tenga un efecto beneficioso o perjudicial que sea cierto, real y efectivo, para la Fundación recurrente. Al menos, la parte recurrente no pone de manifiesto en qué consiste, concretamente, el beneficio que le ocasiona el mantenimiento del nombre de las calles, tras una eventual anulación. Tampoco identifica qué utilidad o provecho concreto se derivaría de tal anulación para la recurrente. Ni, en fin, se expresa el concreto perjuicio que ocasiona el cambio de nombre de las calles, salvo el sentimiento de nostalgia que produce el paso del tiempo que se incrementa con la llegada de otros bien distintos, según inferimos del alegato esgrimido. Este tipo de sentimientos no pueden integrar, a juicio de esta Sala y a tenor del artículo 19.1.a) de la LJCA, un interés digno de la protección que dispensa el ordenamiento jurídico cuando se trata del ejercicio de la acción en el orden contencioso-administrativo.

En este sentido, no puede configurar un interés que pueda ser tildado de legítimo, atendida su vinculación con ese efecto objetivamente exaltador que comportaban las denominaciones en los términos que hemos señalado en el fundamento anterior. Es más, a los efectos de ese carácter legítimo del

interés, la vinculación del legado de Franco, que invoca la recurrente, a la nomenclatura de unas calles de Madrid se concreta en la actuación de destacados militares o en hechos significativos acaecidos durante la sublevación militar y la guerra civil.

Conviene recordar que, en todo caso, no es suficiente para el reconocimiento de la legitimación con invocar de forma abstracta, genérica o potencial el interés por medio del cual se actúa, sino que se requiere determinar de forma precisa, específica y pormenorizada en qué puede verse afectada la parte recurrente.

Por otro lado, el “interés legítimo” también se vincula con la finalidad de la Fundación recurrente que “va más allá de la del nombre de Francisco Franco y lo concerniente a su persona”, porque se trata de la “protección de su legado como Jefe de Estado” según aduce el escrito demanda. Y ello para somete a crítica la sentencia de la Sala de apelación que, recordemos, únicamente consideró legitimada activamente a la Fundación recurrente para la impugnación de la “Plaza del Caudillo” y la “Travesía del General Franco”.

Consideramos que extender la legitimación activa de la Fundación Nacional Francisco Franco más allá de su figura, para alcanzar a la preservación de su legado, sin identificar en qué consiste exactamente ese legado, ni por qué considera que es digno de transmitirse a las generaciones posteriores, supondría expandir el ámbito de la legitimación activa a una pluralidad de ámbitos sectoriales ilimitados, pues no sería difícil relacionar actos nuevos con lo acaecido durante cuatro décadas de la historia de España, y mediante esa sucesiva ampliación llegar a convertirse, o se parecería mucho, en una suerte de acción popular “sui generis”, cuando sabido es que para ello se precisa de una expresa previsión legal (artículo 19.1.h/ de la LJCA).

Pero es que, además, respecto de los fines de la Fundación recurrente, esta Sala viene declarando que la autoatribución estatutaria no puede

comportar la extensión de la legitimación activa. Ciertamente el artículo 7.3 de la LOPJ dispone que los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Lo cierto es que la defensa de estos intereses legítimos, en la modalidad de ejercicio de la acción para la defensa de los intereses colectivos, la previsión contenida en los respectivos estatutos, según el objeto o finalidades allí previstas, no pueden revestir un carácter tan indeterminado y abstracto, que impida su identificación concreta cuando no se especifique por la recurrente, propiciando su aplicación a una ilimitada pluralidad de ámbitos, teniendo en cuenta que se trata, como ya hemos señalado, de un legado tras cuatro décadas de ejercicio personalísimo del poder, en el que, como sucede en ese tipo de regímenes, nada resultaba ajeno a la figura del dictador. De modo que pocas áreas de la acción administrativa, de las diferentes Administraciones, podría sustraerse a esa expansión del legado, mediante vínculos y relaciones más o menos conexas.

Conviene recordar que venimos declarando, por todas, sentencia de 18 de octubre de 2021 (casación nº 361/2020), respecto de la autoatribución estatutaria, 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 n.º 103/2020). En ese mismo auto citamos la sentencia del Pleno de esta Sala de 31 de mayo de 2006 (recurso contencioso administrativo n.º 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 (recurso contencioso-administrativo n.º 357/2011), de 13 de junio de 2014 (recurso de casación n.º 2635/2012), de 26 de abril de 2016 (recurso contencioso administrativo n.º 396/2017), de 2 de junio de 2016 (recurso de casación n.º 2812/2014), y de 8 de febrero de 2021 (recurso contencioso administrativo n.º 395/2019) entre otras.



Procede, en consecuencia, desestimar el recurso de casación interpuesto por la Fundación Nacional Francisco Franco.

**SEXTO.-** *La respuesta a las cuestiones de interés casacional*

En relación con el concepto de exaltación, la respuesta a la cuestión de interés casacional, en los términos que ya declaramos en la citada sentencia de 15 de diciembre de 2021, se concreta en que la exaltación proscrita por el artículo 15.1 de la Ley 52/2007 es la que producen actos de las Administraciones Públicas que objetivamente realzan, ensalzan, dignifican o suponen un reconocimiento elogioso de cualquiera de los hechos que identifica su inciso final o todos ellos: la sublevación militar de 1936, la guerra civil o la represión de la dictadura. Por eso, dar a cualquier calle el nombre de personas que participaron activamente y de manera relevante en la sublevación militar de 1936 y en la guerra civil y ocuparon cargos de máxima importancia en el régimen político surgido de ella es un acto de exaltación contrario al artículo 15.1 de la Ley 52/2007.

En relación con la legitimación activa en el caso examinado, debemos declarar que no concurre en la acción que ejercita la parte recurrente, a tenor de la jurisprudencia de esta Sala en los términos antes expuestos, el interés legítimo que conforma la legitimación activa para impugnar el cambio de denominación de las calles de Madrid a las que se limita esta casación.

**SÉPTIMO.-** *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el artículo 93.4, de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Desestimar el recurso de casación interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Cruz María Sobrino García, en nombre y representación de la Fundación Nacional Francisco Franco, contra la sentencia, de 10 de mayo de 2021, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Madrid, en el recurso de apelación n.º 30/2019, deducido, a su vez, contra la sentencia, de 30 de julio de 2018, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 23 de Madrid, en el recurso contencioso administrativo n.º 255/2017. No se hace imposición de costas en los términos señalados en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL EXCMO. SR. D. JOSE LUIS  
REQUERO IBÁÑEZ A LA SENTENCIA 477/2023, DE 13 DE ABRIL,  
DICTADA EN EL RECURSO DE CASACIÓN 5578/2021.**

Con todo el respeto hacia el parecer mayoritario, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, formulo voto particular a la referida sentencia dictada en el presente recurso de casación con base en los siguientes razonamientos:

**PRIMERO.-** Mi discrepancia se ciñe al Fundamento de Derecho Quinto y, en concreto, a los párrafos quinto a décimo y al decimosegundo; también al Fundamento Sexto párrafo segundo y, en consecuencia, a su reflejo en el fallo.

**SEGUNDO.-** El pleito se ventila bajo la vigencia 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. Según su exposición de motivos, los objetivos de esta ley son estos:

1º El reconocimiento a quienes sufrieron las consecuencias de la guerra civil y del régimen dictatorial que la sucedió.

2º Asumir la proposición la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados del 20 de noviembre de 2002, según la cual *«nadie puede sentirse legitimado...para utilizar la violencia con la finalidad de imponer sus convicciones políticas y establecer regímenes totalitarios contrarios a la libertad y dignidad.»*

3º Entre otros fines que no son del caso, eliminar *«los símbolos y monumentos conmemorativos de la Guerra Civil o de la Dictadura»* y la retirada de los nombres puestos a las calles durante el franquismo respecto de personas, instituciones, hechos o valores identificados con el franquismo tiene como finalidad *«evitar toda exaltación de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura»*.

**TERCERO.-** La recurrente es una Fundación cuyos fines reseña la sentencia impugnada:

*«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 tanta ante los medios de comunicación como ante las diversas administraciones públicas o instando a la tutela efectiva ante la jurisdicción correspondiente».*

**CUARTO.-** De lo expuesto se deduce lo siguiente:

1º Que mientras la Ley 52/2007 ve en el franquismo un régimen dictatorial, totalitario, establecido mediante la violencia y contrario a la libertad y dignidad, la Fundación reivindica el legado de ese régimen que se compromete a preservar, fomentar, defender y difundir, régimen que dio lugar a un Estado que para la Fundación es digno de estudio y conocimiento.

2º Cabe apreciar así un interés legítimo para oponerse a un acto dictado en aplicación de esa ley, luego hay un vínculo directo entre lo ventilado en el pleito -si hay exaltación o no del franquismo en el nombre de ciertas calles- y los fines de la recurrente en pro de ese régimen.

3º El beneficio al que aspira, dicho en términos procesales, no es difuso, o en defensa de la mera legalidad, sino que es coherente con sus fines fundacionales.

4º No cabe hablar de autoatribución estatutaria a efectos legitimadores, de una Fundación constituida en 1976, y cuyos estatutos no podían fijar unos fines pensando en la Ley 52/2007.

5º Por otra parte, no deja de ser contradictorio que se estime la causa de inadmisibilidad invocada por la Federación Estatal de Foros de la Memoria-Plataforma contra la Impunidad del Franquismo, entidad de signo y fines contrarios a los de la recurrente. Su intervención como codemandada permite reequilibrar la posición de las partes e integrar en este caso el concepto de “interés legítimo”.

**QUINTO.-** Considero, por tanto, que en virtud del principio *pro actione* debió estimarse el recurso de casación, casarse y anularse la sentencia recurrida y conforme al artículo 93.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, devolver las actuaciones a la Sala de apelación para que resolviese sobre el fondo en la parte en que no lo hizo.

Madrid, en el día de la fecha de la sentencia

José Luis Requero Ibáñez