



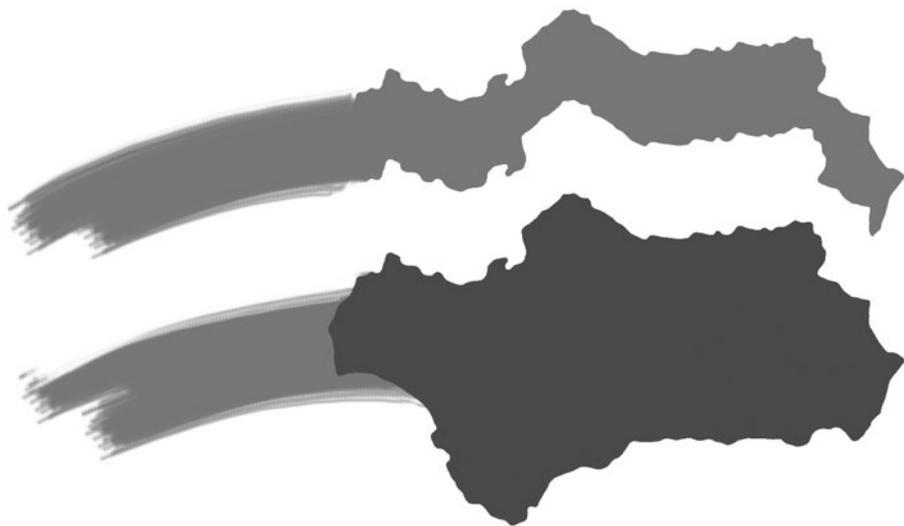
LOS SÍMBOLOS REPRESENTATIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

COMENTARIOS A LA LEY 6/2003, DE 9 DE OCTUBRE, DE
SÍMBOLOS, TRATAMIENTO Y REGISTRO DE LAS ENTIDADES
LOCALES DE ANDALUCÍA

Miguel Ángel Recuerda Girela
Lucía Fernández Delpuech



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



LOS SÍMBOLOS REPRESENTATIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

COMENTARIOS A LA LEY 6/2003, DE 9 DE OCTUBRE,
DE SÍMBOLOS, TRATAMIENTOS Y REGISTRO
DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA



LOS SÍMBOLOS REPRESENTATIVOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Comentarios a la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos,
Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía

Director

RAFAEL BARRANCOVELA

Autores

MIGUEL ÁNGEL RECUERDA GIRELA

LUCÍA FERNÁNDEZ DELPUECH

Recuerda Girela, Miguel Ángel

Los símbolos representativos de las entidades locales: comentarios a la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registros de las entidades locales de Andalucía / Director, Rafael Barranco Vela; Autores, Miguel Ángel Recuerda Girela, Lucía Fernández Depuech.

-- 1ª edición-- Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006
213 pág.: 24 cm. - (Textos Legales)

D.L. SE-2633-2006

I.S.B.N. 84-8333-315-5

Heráldica . - Administración Local . - Andalucía . - Comentario de ley . -
Barranco Vela, Rafael . - Fernández Depuech, Lucía .
Instituto Andaluz de Administración Pública.

929.9:352/353 (460.35)

Reservados todos los derechos. No está permitida la reproducción total o parcial en ningún tipo de soporte sin permiso previo y por escrito del titular del copyright.

Título: Los símbolos representativos de las entidades locales: Comentarios a la Ley 6/2003, de 9 de Octubre, de Símbolos, Tratamiento y Registros de las Entidades Locales de Andalucía.

Director: Rafael Barranco Vela

Autores: Miguel Ángel Recuerda Girela

Lucía Fernández Depuech

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Gestión de publicaciones en materias de
Administraciones Públicas

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Maquetación e impresión: LUMEN 2, S.C. (Sevilla)

I.S.B.N.: 84-8333-315-5

Depósito Legal: SE-2633-2006

ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE: LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SÍMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA	17
1. ANTECEDENTES Y TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LSTR.	19
2. CONTEXTO SOCIAL Y FINALIDAD DE LA REFORMA	24
2.1. INTRODUCCIÓN	24
2.2. EL IMPULSO DEL PACTO LOCAL Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA	24
2.3. LOS CRITERIOS HERÁLDICOS Y LA REALIDAD SOCIAL	27
2.3.1 <i>El estado de la cuestión bajo la normativa anterior</i>	28
2.3.2 <i>El uso histórico de los emblemas heráldicos</i>	32
2.3.3 <i>La Heráldica municipal</i>	34
2.3.4 <i>La concepción de los símbolos en la LSTR</i>	36
3. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS SIMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA	42
3.1 LA AMPLITUD DEL CONCEPTO DE SÍMBOLO	42
3.2 LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS SÍMBOLOS LOCALES	43
3.3 LA SUPRESIÓN DE LA SUJECIÓN A LOS CRITERIOS HERÁLDICOS Y TÉCNICOS	44
3.4 LA MENOR INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL PROCEDIMIENTO	44
3.5 LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	48
4. LOS SÍMBOLOS MUNICIPALES EN EL DERECHO AUTONÓMICO	49
5. LA COMPETENCIA NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	57

SEGUNDA PARTE. COMENTARIOS A LA LEY DE SÍMBOLOS, TRATAMIENTOS Y REGISTRO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA	65
TÍTULO I. DE LOS SÍMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA	67
<i>CAPÍTULO I. Objeto, ámbito, definiciones y símbolos de las Entidades Locales</i>	<i>69</i>
<i>CAPÍTULO II. Procedimiento para la adopción o modificación de símbolos</i>	<i>89</i>
<i>CAPÍTULO III. Procedimiento para la rehabilitación de símbolos</i>	<i>119</i>
<i>CAPÍTULO IV. Inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Locales</i>	<i>121</i>
<i>CAPÍTULO V. Régimen de uso de los símbolos y acciones legales de la Administración de la Junta de Andalucía</i>	<i>125</i>
<i>CAPÍTULO VI. Protección de los símbolos</i>	<i>131</i>
TÍTULO II. DE LOS TRATAMIENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES DE ANDALUCÍA	143
TÍTULO III. DEL REGISTRO ANDALUZ DE ENTIDADES LOCALES	147
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	161
DISPOSICIÓN DEROGATORIA	163
DISPOSICIONES FINALES	163
ANEXO 1. CUADROS COMPARATIVOS DEL PROCEDIMIENTO	165
ANEXO 2. LEGISLACIÓN	167
ANEXO 3. JURISPRUDENCIA SOBRE SÍMBOLOS	197
BIBLIOGRAFÍA	201

ABREVIATURAS

AJA	Actualidad Jurídica Aranzadi.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.
CE	Constitución Española.
Cfr.	Confróntese.
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, Código Penal.
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.
LMGL	Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958.
LRBR	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
LSTR	Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía.
op. cit.	obra citada.
RAEL	Registro Andaluz de Entidades Locales.
RDMRAEL	Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y Registro Andaluz de Entidades Locales (Decreto 185/2005, de 30 de agosto).

ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986, de 28 de noviembre).
RPPS	Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Decreto 1398/1993, de 4 de agosto).
SS	Sentencias
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.



INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

El “símbolo” es uno de esos conceptos que muda de significado según los autores dando lugar en ocasiones a versiones absolutamente opuestas¹. CARL JUNG nos recuerda que existen conceptos que escapan al entendimiento humano, que no pueden ser definidos². La Real Academia Española, sin temor a estas dificultades, nos dice que el símbolo es, entre otras cosas, “una representación sensorialmente perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con ésta por una convención socialmente aceptada”.

Los símbolos tienen una larga historia y se han usado por las diferentes culturas con finalidades diversas: religiosas, políticas, militares, comerciales, etc. Los símbolos son una forma poderosa de comunicación que contienen mensajes en ocasiones obvios y a veces encubiertos³. Por eso, las palabras, los gestos, los dibujos, la música y los objetos, son empleados como símbolos con un significado complejo que es reconocido por aquellos que comparten la cultura. La cultura es, como ha puesto de manifiesto el profesor BARRANCO VELA, de aquellos términos que de tanto usarse llegan a tener un concepto tan amplio como indefinido. De la misma forma que nadie negaría entender dicho término, difícilmente podríamos encontrar, ni siquiera en el ámbito científico, alguien que pudiera precisarnos exactamente su contenido y significado⁴. Pero sin perjuicio de esas dificultades nos referimos a aquellos que comparten unas mismas señas de identidad, un mismo lenguaje, unos mismos signos.

¹ ECO, U., *Cómo se hace una tesis doctoral*, Gedisa, Barcelona, 2000, pág. 27.

² ZAKIA, R., *Perception and Imaging*, Focal Press, 2001, pág. 135.

³ JACKSON, R., *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*, Manchester University Press, 2005, pág. 18.

⁴ BARRANCO VELA, R., “El ámbito jurídico-administrativo de la cultura. Una reflexión sobre la intervención de la Administración pública en el ámbito cultural”, BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *Derecho constitucional y Cultura. Homenaje al Prf. Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004.

Las banderas, los escudos, los himnos, son algunos ejemplos de símbolos⁵ con una clara función socializadora y que están presentes en todos los Estados y en muchas otras estructuras organizativas. Son empleados en la sociedad de la información como medio de comunicación y como elemento de conformación política y social de las instituciones. Como señala WINGO, los símbolos se diseñan y seleccionan expresamente a partir de ciertas imágenes con la intención de representar los valores que esas imágenes conllevan⁶ porque son poderosos medios de comunicación.

El valor simbólico de la bandera se aprecia con rotundidad en la frase de Durkheim: “el soldado que muere defendiendo su bandera no cree ciertamente que se ha sacrificado por un trozo de tela”⁷. Lo que nos dice es que en la mente del soldado existe una asociación entre bandera y patria, y que el soldado muere por su patria⁸. Las banderas tuvieron inicialmente una pura función utilitaria como se observa en la pintura de ALTDORFER, “*Battle of Alexander at Issus*”, en la que se refleja el caos que se producía en el campo de batalla cuando caía en la lucha el soldado que portaba la bandera⁹. Las banderas eran el medio ideal para distinguir, en tierra o en el mar, las tropas propias de las del enemigo, aunque progresivamente se convirtieron en un elemento identificador del espíritu nacional o de comunidad.

No se puede dudar de la trascendencia jurídica de los símbolos políticos cuando la Constitución Española de 1978 establece en su artículo 4 que la “bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas”. O cuando en el mismo artículo señala que “los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas (que se) utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales”. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, “el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socio emocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y en cuanto expresión externa de la peculiaridad de la Comunidad”. Por ello, señala el Tribunal Constitucional que a los símbolos políticos le corresponde “al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora que debe ejercer con la mayor fuerza y virtualidad posibles”¹⁰.

⁵ ZAKIA, R., *Perception...*, *op.cit.*, pág. 135.

⁶ WINGO, A., *Veil Politics in Liberal Democratic States*, Cambridge University Press, 2003, págs. 2 y 3.

⁷ LLOBERA, J., *Foundations of National Identity: From Catalonia to Europe*, Berghahn Books, 2005, pág. 36.

⁸ *Op.cit.*, pág. 36.

⁹ HOFFMANN, H., *The Triumph of Propaganda: Film and National Socialism 1933-1945*, Berghahn Books, 1998, pág. 2.

¹⁰ SSTC 94/1985 [RTC 1985\94], 118/1992 y 119/1992 [RTC 1992\118 y 119].

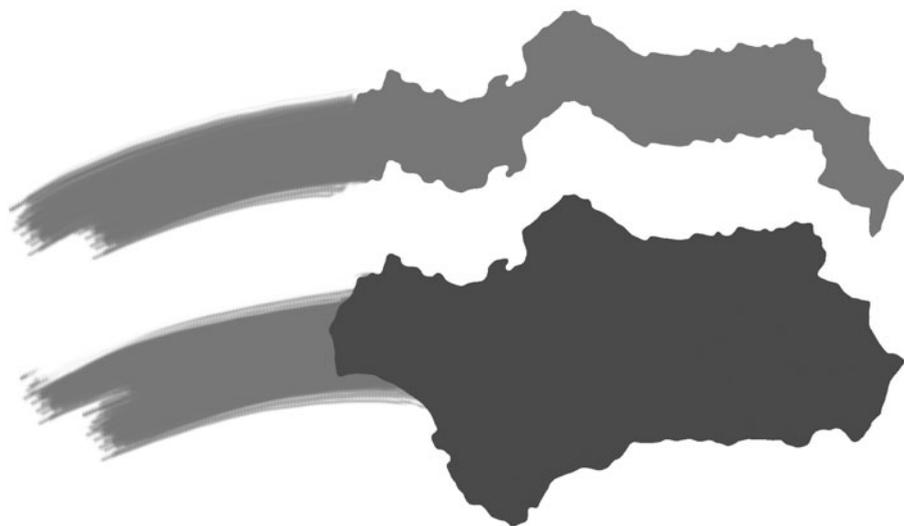
Los símbolos de la nación, la patria, el Estado, la región, la provincia o el municipio son signos jurídicos¹¹. Y lo son porque el Derecho les atribuye un determinado valor, y porque pueden por sí mismos producir consecuencias jurídica. Así por ejemplo, las ofensas que se puedan hacer de palabra o por escrito a los símbolos o emblemas de España y de sus Comunidades Autónomas constituyen delito¹², y los actos administrativos por los que se acuerde la colocación de banderas en un edificio municipal con exclusión de la bandera de España son contrarios a Derecho¹³.

Este libro se pensó inicialmente como unos comentarios a la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía, en cuyo anteproyecto y proyecto tuvimos el honor de colaborar. No hemos querido dejar pasar esta oportunidad para realizar un análisis comparado de la regulación autonómica de los símbolos de las Entidades Locales, ni para efectuar algunas reflexiones generales sobre esta materia tan escasamente estudiada por nuestra doctrina, y que plantea apasionantes y apasionados debates.

¹¹ GONZÁLEZ NAVARRO, F., "Signos jurídicos", MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, Iustel, Madrid, 2005, pág. 2428.

¹² Art. 543 CP.

¹³ Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.



PRIMERA PARTE

LA REFORMA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SÍMBOLOS DE LAS
ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA

I. ANTECEDENTES Y TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LA LEY DE SÍMBOLOS, TRATAMIENTOS Y REGISTRO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA.

En 1983, hace ya más de dos décadas, el Estado traspasó a la Comunidad Autónoma de Andalucía determinadas funciones y servicios en materia de Administración Local ¹⁴, mediante el Real Decreto 3315/1983, de 20 de julio. La Comunidad Autónoma asumió desde ese momento, entre otras competencias, la concesión a las Corporaciones locales de tratamientos, honores o distinciones, así como el otorgamiento a los Municipios y Provincias de títulos, lemas y dignidades, previa la instrucción de expediente y, la aprobación de escudos heráldicos municipales, previo informe de la Real Academia de la Historia ¹⁵.

Hasta la entrada en vigor de la LSTR, la normativa andaluza en esta materia ha sido el Decreto 14/1995, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento para la aprobación y rehabilitación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía ¹⁶, (en adelante, Decreto 14/1995) y, por la Orden de 12 de mayo de 1995, de la Consejería de Gobernación, por la que se designó a la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba, para que emitiera el Informe en los expedientes de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las entidades locales. En materia de tratamientos de las Entidades Locales, la normativa autonómica andaluza sólo hacía mención a los tratamientos de las Entidades Locales de forma incompleta en el Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se regula el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía, que continúa estando en vigor.

¹⁴ Los antecedentes normativos de dicho Real Decreto se encuentran principalmente en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y, en los Reales Decretos 698/1979, de 13 de febrero y, 3825/1982, de 15 de diciembre.

¹⁵ Artículos 1 y 2 del Real Decreto 3315/1983, en relación con el apartado B.3.3.1 del Anexo I de la misma disposición.

¹⁶ BOJA núm. 38, de 9 de marzo de 1995.

Las características más destacadas de dicha normativa autonómica eran las siguientes:

- a) La resolución definitiva de la aprobación del símbolo era competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En el artículo 1 del Decreto 14/1995 se disponía que las Entidades Locales andaluzas podrían “adoptar”, “modificar” o “rehabilitar” sus símbolos, si bien el artículo 2 de dicho Decreto regulaba para ello un procedimiento administrativo en el que la resolución definitiva del expediente correspondía al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a propuesta de la Consejería de Gobernación, salvo que, vencido el plazo de resolución, se estimara por silencio administrativo ¹⁷.
- b) La aprobación de los símbolos se condicionaba al cumplimiento de normas técnicas. El Decreto 14/1995 no sólo contenía las normas reguladoras del procedimiento de adopción, modificación y rehabilitación de símbolos, sino que además establecía una serie de criterios técnicos para la aprobación de los escudos heráldicos ¹⁸, enseñas y sellos. Además, respecto de los lemas, el citado Decreto no establecía un apartado específico en los Anexos de criterios técnicos, pero sí disponía en su artículo 6 que los lemas serían necesariamente apotegmas que destacaran hechos o cualidades relevantes y memorables de la historia o presente del Ente Local, llamados a perpetuarse. Esos criterios fueron “tomados de la más prestigiosa y actual doctrina científica”, según indicaba la Exposición de Motivos del Decreto, exigiéndose por consiguiente para la aprobación de símbolos municipales el “respeto a las normas de unas ciencias, heráldica, vexilología y sigilografía, de fértil tradición y pujanza”. El respeto a tales ciencias se pretendió asegurar no sólo mediante una remisión genérica a las mismas ¹⁹, sino estableciendo expresamente en los Anexos del Decreto unos criterios técnicos tomados de dichas ciencias que debían cumplirse ²⁰. Por tanto, para la aprobación o modificación de los símbolos se exigía el respeto a unos criterios técnicos que se fundamentaban en las tradicionales ciencias de la Heráldica, la Vexilología y la Sigilografía ²¹. Así por ejemplo, sobre los escudos se contenían especificaciones

¹⁷ Artículo 2.7 Decreto 14/1995.

¹⁸ El Decreto 14/1995 no concebía un escudo que no fuese heráldico, es decir, que no respetase los criterios de la Heráldica.

¹⁹ En particular, en el Anexo I, relativo a los criterios técnicos para la elaboración de los escudos, se disponía que dicha elaboración se ajustaría al arte y ciencia de blasonar, es decir, a la Heráldica.

²⁰ En este sentido, PORRAS DE LA PUENTE (*Heráldica Española*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2002, pág. 41) indica que la heráldica municipal está sujeta no sólo a las normas clásicamente reconocidas por los estudiosos de esta disciplina científica, sino también y, fundamentalmente, a unas normas jurídicas que se denominan criterios técnicos.

²¹ En la Exposición de Motivos del Decreto 14/1995 se indicaba que la necesidad de la regulación en él contenida era aún mayor si se atendía a la situación en que se encontraban los símbolos de las Entidades Locales, pues ocurría que, por un lado, existían símbolos que habían sido tramitados con arreglo a los procedimientos vigentes y con respeto a las ciencias respectivas y, por otro lado, existían concejos que incurrían en “irregularidades de todo tipo, fruto del extravío de añejas documentaciones o de un incumplimiento y olvido de las disposiciones aplicables”.

técnicas concretas como la exigencia de que el escudo fuera rectangular, cuadrilongo y redondeado en su parte inferior y con unas proporciones de seis de alto con cinco de ancho. Se prohibía que el campo del escudo se dividiera en más de dos cuarteles, y se exigía que el escudo estuviera timbrado con una corona real española cerrada con las características que señalaba el Decreto 14/1995. Se contenían además en el Decreto referencias genéricas a la disciplina heráldica, pues se disponía que los escudos se ajustarían al arte y ciencia de blasonar y su colorido se compondría con el contraste cromático que ha caracterizado históricamente la heráldica.

Por otro lado, el Decreto 14/1995 no solamente regulaba los escudos, banderas y lemas, sino también una cláusula abierta bajo la expresión “otros símbolos”. Dado que los criterios técnicos contenidos en el Decreto solamente se referían a escudos heráldicos, banderas y sellos, se planteaba en la práctica la duda acerca de a qué disciplina o a qué criterios habrían de someterse los símbolos distintos de los expresamente citados y, si habría de emitirse informe, en todo caso, por la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba ²². Algunos autores, como PORRAS DE LA PUENTE ²³, consideraban que no había inconveniente en entender que la competencia de la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba se extendía más allá del ámbito estrictamente heráldico, pues también estaban sujetos a informe los sellos, las banderas, los himnos, etc. En definitiva, estos autores entendían que aquella era una “Academia general, no meramente histórica o genealógica”.

Lo expuesto hasta ahora sobre el obligado cumplimiento de los criterios técnicos tenía consecuencias relevantes en el procedimiento administrativo. En primer término, el artículo 2.3.c) del Decreto 14/1995 disponía que la Entidad Local remitiría a la Junta de Andalucía una memoria que, entre otros puntos, contendría una descripción de los antecedentes existentes al respecto en el archivo de la Corporación Local, una relación circunstanciada de los fondos consultados (bibliográficos, archivísticos, monumentales, etc.) –procurándose que dicha investigación fuera lo más exhaustiva posible– y, una descripción y justificación de la propuesta. En segundo lugar, se exigía un informe de la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba que analizara si la propuesta de símbolo se ajustaba a las ciencias mencionadas o, en caso de rehabilitación, constaba su origen histórico ligado al Ente Local en cuestión ²⁴.

²² Lo cierto es que el procedimiento estaba pensado en esencia para el caso de los escudos, banderas y sellos, exigiéndose en el procedimiento que se aportara “un dibujo-proyecto del escudo heráldico que se someta a consideración, en el que se aprecien claramente los colores, esmaltes y metales aplicados, y en el caso de banderas y sellos, además, las medidas utilizadas”, y expresamente para el caso de los lemas, se indicaba que “el procedimiento para la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de los lemas será el mismo que el señalado para los Escudos, Banderas y otros símbolos”.

²³ PORRAS DE LA PUENTE, *Heráldica...*, *op. cit.*, pág. 41.

²⁴ Sobre el valor de este Informe, el Decreto 14/1995 disponía que si el mismo era desfavorable, entonces se notificarían las objeciones en él contenidas a la Entidad Local proponente del símbolo quien debería “adoptar nuevo acuerdo sobre el asunto a la vista del informe recaído”. En caso de que el nuevo acuerdo no obrara en la Junta de Andalucía en el plazo de cinco meses, se entendía caducado el expediente.

- c) Por otro lado, en cuanto a la autonomía de las Entidades Locales, se indicaba en la Exposición de Motivos del Decreto 14/1995 que “con esta norma se trata de reafirmar la autonomía de las entidades locales, a quienes se reserva la iniciativa en la materia”. Por tanto, era el Ente Local el que decidía iniciar el procedimiento y determinaba el símbolo, si bien luego la Comunidad Autónoma intervenía en el procedimiento de forma muy importante.
- d) En último lugar, la Exposición de Motivos del Decreto 14/1995 señalaba que la regulación contenida en él también tenía por objeto agilizar la tramitación de los expedientes administrativos mediante un procedimiento técnico y eficaz ²⁵. Con esta declaración el Decreto se hacía eco del principio de eficacia de la actividad administrativa consagrado en el artículo 103 CE y reiterado en el artículo 3.1 LRJPAC ²⁶. La regulación andaluza de los símbolos de las Entidades Locales tenía en cuenta el principio de autonomía local, como no podía ser de otra manera, ya que eran los Entes Locales quienes proponían la adopción, modificación o rehabilitación de sus símbolos, aunque la competencia para la aprobación correspondía al Gobierno autonómico quien aprobaba dichos símbolos exigiéndose además que los mismos se sometieran a unos criterios técnicos de forma y configuración.

La normativa estatal contiene algunas previsiones en esta materia. El Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, dispone en los artículos 186 y siguientes ²⁷:

- La concesión a las Entidades Locales de tratamientos, honores o prerrogativas especiales, así como el otorgamiento a las mismas de títulos, escudos, banderas, blasones, lemas y dignidades, se efectúa por el órgano de gobierno competente de la Comunidad Autónoma, previa la instrucción de expediente.
- La adopción de escudos heráldicos municipales requerirá acuerdo del Ayuntamiento Pleno ²⁸, con expresión de las razones que la justifiquen,

²⁵ En este sentido, y quizás también teniendo en cuenta la oportunidad para reducir la intervención de la Comunidad Autónoma, se disponía que si no se emitía el Informe preceptivo en el plazo de dos meses se consideraría favorable, así como, si el Consejo de Gobierno no adoptaba la resolución definitiva en el plazo de ocho meses, se entendería estimada la solicitud formulada (silencio positivo).

²⁶ Los principios recogidos en el artículo 3 LRJPAC son principios vertebradores de la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas, extraídos directamente de la Constitución o formulados al amparo de la competencia básica estatal “ex” artículo 149.1.18^a CE y, por tanto, no cabe duda de su carácter vinculante para todas las Administraciones Públicas.

²⁷ Sobre la relación entre estos preceptos del ROF y la LSTR trataremos en el apartado dedicado a la competencia normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

²⁸ El Ayuntamiento es la forma de organización de todos los municipios que no funcionan en régimen de Concejo Abierto. En todos los Ayuntamientos existe un órgano unipersonal, el Alcalde, y un órgano colegiado integrado por el Alcalde y los Concejales, cuya elección se regula en la legislación de régimen electoral (CARBONELL, E., “Ayuntamiento”, MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 319.

dibujo-proyecto del nuevo blasón, informe de la Real Academia de la Historia y aprobación por el órgano de gobierno competente de la Comunidad Autónoma ²⁹.

- Cada Corporación local, sin perjuicio de poder usar en las comunicaciones oficiales el sello constituido por los emblemas del escudo nacional, usará el que privativamente corresponda a la Entidad Local respectiva, ya porque estuviera consagrado por la Historia y el uso, ya en virtud de expresa rehabilitación o adopción a tenor de los artículos anteriores.
- Corresponden al Pleno, una vez constituido conforme a lo dispuesto en la legislación electoral, las siguientes atribuciones: (...) 4. (...) la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.

Por lo que se refiere a las otras dos materias reguladas en la LSTR, es decir, los tratamientos de las Entidades Locales y el Registro de Entidades Locales de Andalucía, debe tenerse en cuenta lo siguiente: la normativa relativa a tratamientos (el Decreto 77/2002, de 26 de febrero) era insuficiente, porque no contemplaba los tratamientos de las Entidades Locales y, no existía ninguna norma que regulara el Registro de las Entidades Locales de Andalucía, pues dicho Registro se crea con la LSTR.

Con respecto a la tramitación parlamentaria de la LSTR, hay que señalar que el día 27 de mayo de 2003 se publicó en el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía el correspondiente proyecto de Ley, con la consiguiente apertura del plazo de quince días hábiles para la presentación de enmiendas a la totalidad. El proyecto fue tramitado por el procedimiento de lectura única ³⁰, por lo que no se incorporó ninguna modificación durante su tramitación. Fue aprobado por el Parlamento de Andalucía en sesiones celebradas los días 24 y 25 de septiembre de 2003 y, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 210 de 31 de octubre de 2003, y en el Boletín Oficial del Estado núm. 279 de 21 de noviembre, como Ley 6/2003, de 9 de octubre, de símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía.

²⁹ Esta es la línea seguida por las Comunidades Autónomas en general, y también por el Decreto andaluz 14/1995.

³⁰ Artículo 136 del Reglamento del Parlamento de Andalucía,

“1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconsejase o lo permitiese la simplicidad de su formulación, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y con el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, podrá acordar que dicha iniciativa se tramite directamente y en lectura única ante el Pleno. Este acuerdo comportará la imposibilidad de que pueda presentarse enmienda alguna al proyecto o proposición de ley de que se trate.

2. Adoptado el acuerdo, se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y, a continuación, el conjunto del proyecto o proposición de ley se someterá a una sola votación”.

2. CONTEXTO SOCIAL Y FINALIDAD DE LA REFORMA.

2.1 INTRODUCCIÓN.

El legislador andaluz ha querido dotar de rango legal a la normativa reguladora de los símbolos locales, siguiendo el ejemplo de los símbolos estatales y autonómicos, dada la relevancia que tiene la identificación corporativa para cualquier colectividad o agrupación humana. Y es que como ha señalado acertadamente SÁNCHEZ-MESA, frente al fenómeno de la globalización nos encontramos en un momento de búsqueda de una afirmación de la identidad cultural (sea a escala nacional, regional o local) que se aprecia en la singularidad del paisaje, del entorno natural o del Patrimonio Histórico-artístico heredado de las generaciones pasadas ³¹. Los símbolos políticos, algunos heredados de las generaciones pasadas y otros configurados sobre nuevas técnicas y conceptos de la comunicación institucional, son sin duda elementos de identificación y de identidad política y cultural.

No sólo se eleva el rango de la norma reguladora de los símbolos de las Entidades Locales de Andalucía, sino que además se introducen unas previsiones normativas claramente innovadoras y que suponen un importante cambio de orientación respecto a la normativa vigente hasta el momento ³².

Según manifiesta el propio legislador autonómico, el principal motivo de la aprobación de esta Ley, ubicada en el contexto social y político del denominado Pacto Local, ha sido potenciar o reforzar la autonomía local otorgando la mayor libertad posible a las Entidades Locales para adoptar sus símbolos representativos sin sujeción a criterios técnicos preestablecidos por el legislador o procedentes de la Heráldica, la Vexilología o la Sigilografía.

2.2 EL IMPULSO DEL PACTO LOCAL Y EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL.

La LSTR responde, entre otros, a los principios de eficacia y descentralización de las Administraciones Públicas (artículo 103.1 CE), autonomía local (artículo 140 CE), subsidiariedad y participación ciudadana. Resulta interesante traer a colación lo

³¹ SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., *La restauración inmobiliaria en la regulación del Patrimonio Histórico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004, pág. 42.

³² La regulación por ley de esta materia supone su sustracción parcial al Gobierno autonómico, el cual queda limitado a desarrollar, en su caso, aspectos de dicha ley, y con sometimiento a las previsiones contenidas en la misma.

expuesto en la Exposición de Motivos de la Ley 11/1999, de 21 abril, donde se indica que: en la asamblea extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias, celebrada a finales de 1993, se definió el objetivo de la consecución de un “Pacto local” que clarificase el ámbito competencial de la Administración local y que permitiese resolver con mayor eficacia las demandas de los ciudadanos, mediante el acercamiento de la Administración a los mismos, así como la aplicación plena del principio de subsidiariedad. Se planteaba, como necesidad, que los municipios puedan asumir las funciones que, de acuerdo con su capacidad y la demanda social, les corresponda. Tras diversas negociaciones, con fecha 30 de mayo de 1997, el Consejo de Ministros se dio por informado de la propuesta del Ministerio de Administraciones Públicas de “Bases para la negociación del Acuerdo para el Desarrollo del Pacto Local”, propuesta que fue consensuada con la Federación Española de Municipios y Provincias con fecha 29 de julio de 1997. En dicho acuerdo se contiene una serie de criterios y vías para la articulación de las diferentes actuaciones encaminadas a una mayor profundización de la autonomía local, y aunque se reconoce que la mayor parte de las reivindicaciones de los entes locales afectan a materias que forman parte del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, se incluyen determinados compromisos cuya regulación corresponde al Estado.

Tras la configuración inicial del Estado de las Autonomías, que actualmente está siendo objeto de una profunda revisión con el debate sobre los estatutos de autonomía, surgió la idea del denominado “pacto local”. En este sentido, se postula el traspaso de determinadas competencias a las Entidades Locales mediante el empleo de diversas figuras como la transferencia en sentido estricto, la delegación de competencias o, incluso la encomienda de gestión, con la finalidad, en último término, de que los Entes Locales, como entes administrativos más próximos al ciudadano, presten mayores servicios y asuman mayor capacidad de gestión.

Si bien la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya trataba de garantizar un mínimo competencial a la Administración Local que asegurase su autonomía, es a partir de la adhesión de España a la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, cuando se consolida la tendencia a atribuir un mayor ámbito competencial a las Entidades Locales. La autonomía local se define en dicha Carta como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”³³; por tanto, es clara la consecuencia de que procede atribuirles mayores competencias.

Esta idea de la autonomía local se relaciona también con los principios de descentralización, eficacia, subsidiariedad y participación ciudadana, de manera que, como indica el artículo 4.3 de la Carta Europea, el ejercicio de las responsabilidades

³³ Artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local.

públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. Este principio de subsidiariedad ³⁴, además, ya estaba asumido por nuestra legislación interna, en el artículo 2.1 LRBRL.

El pacto local implica, por tanto, la descentralización de competencias y de funciones de gestión desde las Comunidades Autónomas hacia las Entidades Locales, las cuales se hallan, como señala la Carta Europea, en una posición de mayor cercanía a los ciudadanos, por lo que, con fundamento en esta mayor proximidad, se entiende que las Entidades Locales deben asumir la prestación de los servicios, pero siempre que dicha prestación sea más eficaz y comporte un ahorro en el gasto público o, dicho de otro modo, una mayor eficiencia económica. Asimismo, con el objetivo de transferir mayores competencias de gestión a la Administración Local se consigue también evitar duplicidades de Administraciones en el mismo territorio y, en definitiva, la simplificación de la organización administrativa.

Por otro lado, debe indicarse que el traspaso de funciones ejecutivas es perfectamente compatible con la reserva de la titularidad sobre la competencia y la reserva de los medios de control a favor de la Comunidad Autónoma que efectúa el traspaso.

También hemos de señalar que, dado que la labor legislativa hasta prácticamente la década de los noventa se centró fundamentalmente en avanzar en la conformación del Estado de las Autonomías, las Entidades Locales, si bien se transformaron de una manera sustancial con ocasión de su democratización, no habían visto prácticamente alterado su ámbito competencial. Adicionalmente, destaca el hecho de que el proceso descentralizador que implica el Pacto local se ubica principalmente en el nivel autonómico, pues la mayor parte de las competencias que viene reivindicando la Administración Local son de titularidad de las Comunidades Autónomas, por lo que es preciso la aprobación de leyes autonómicas que se sustenten en la adopción de Pactos Locales en el nivel autonómico ³⁵.

Y, en este sentido, en los últimos tiempos, el Estado ha tenido como función no la de traspasar grandes contingentes de competencias a los Entes Locales, sino más bien la de reforzar las instituciones locales de gobierno y de representación, como presupuesto necesario para ampliar las competencias locales. Esta tarea legislativa se ha llevado a cabo mediante la aprobación de la Ley 11/1999, de 21 de abril, por la que se modifica la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, y de las Leyes Orgánicas 7/1999, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal

³⁴ El citado principio de subsidiariedad se recoge también en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, si bien en el contexto del citado Tratado este principio se refiere más bien a las relaciones entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas.

³⁵ Como ejemplo de ello, puede verse la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto Local, dictada por la Comunidad Autónoma de Madrid.

Constitucional, y 8/1999, que modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 21 de abril, de Régimen Electoral General.

En clara consonancia con el contexto expuesto en los párrafos anteriores, el legislador autonómico señala en la Exposición de Motivos de la LSTR, como principal objetivo, reducir el intervencionismo de la Administración autonómica, para favorecer la autonomía local. Este objetivo parece ser coherente con la política de ampliación del ámbito de la autonomía local. Es perfectamente razonable entender que si un Ente es autónomo y tiene atribuidas diversas competencias para ejercerlas bajo su propia responsabilidad, gestionando sus respectivos intereses, con mayor razón podrá decidir y aprobar la adopción, modificación o rehabilitación de sus símbolos representativos, pues ésta es una cuestión casi de sentido previo a la titularidad y ejercicio de competencias o funciones, ya que afecta a una cuestión primaria, como es la identidad del Ente Local ³⁶.

La relación del principio de autonomía con la aprobación por los Entes Locales de sus propios símbolos era ya tenida en consideración con anterioridad a la LSTR, pues, como hemos señalado, el Decreto 14/1995 indicaba en su Exposición de Motivos que trataba de “reafirmar la autonomía de las entidades locales, a quienes se reserva la iniciativa en la materia”. Sin embargo, como también se ha señalado, era la propia Comunidad Autónoma la que aprobaba el símbolo, mediante una resolución dictada por el Consejo de Gobierno.

La nueva Ley contribuye a reafirmar la autonomía local, pues el Gobierno autonómico andaluz ya no “aprueba” los símbolos locales, sino que solamente interviene en alguna fase del procedimiento ³⁷, ejerciendo un control de legalidad que se ciñe a determinados aspectos que posteriormente analizaremos y que, en ningún caso conllevará un control de oportunidad ³⁸.

2.3 LOS CRITERIOS HERÁLDICOS Y LA REALIDAD SOCIAL.

Como hemos indicado al tratar la normativa anterior a la LSTR, la iniciativa local en la adopción, modificación o rehabilitación de símbolos se veía limitada, antes de la entrada en vigor de dicha Ley, por el obligado respeto a las normas de la Heráldica, la

³⁶ En este sentido, se indica en la Exposición de Motivos de la citada Ley que los símbolos de las Entidades Locales “expresan su identidad y cohesión, validando su documentación oficial”.

³⁷ Procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de símbolos que entra en la categoría de los denominados procedimientos bifásicos, por intervenir en ellos diversas Administraciones en determinadas fases.

³⁸ Así, se regulan algunos aspectos del procedimiento administrativo, tales como la información pública, la necesidad de mayoría cualificada para la aprobación de los símbolos, así como la posibilidad de concurso público de ideas, siendo la finalidad de esta regulación la de garantizar la participación ciudadana y el pluralismo.

Vexilología y la Sigilografía, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Andalucía vigilar el cumplimiento de estas normas.

La LSTR se ha elaborado, en cambio, sobre una concepción más moderna de los símbolos locales. En efecto, el legislador autonómico ha considerado que el valor de los símbolos locales, como símbolos representativos de las agrupaciones o colectividades, no depende tanto de su “ortodoxia heráldica”, cuanto de su identificación por la población de la Entidad Local.

Nos referiremos a continuación al estado de la cuestión bajo la vigencia de la normativa anterior (Decreto 14/1995) y, seguidamente a la respuesta que la LSTR ha dado a esta materia.

2.3.1 EL ESTADO DE LA CUESTIÓN BAJO LA NORMATIVA ANTERIOR.

En fechas anteriores a la aprobación de la LSTR, los estudiosos de la heráldica coincidieron de forma mayoritaria en destacar el poco rigor histórico y heráldico de numerosos escudos municipales. Por este motivo se postuló la necesidad del establecimiento de mecanismos de control más eficaces para garantizar la adecuación de los símbolos a las normas de la Heráldica y a la realidad histórica. Algunos estudiosos de la heráldica se plantearon incluso la procedencia de aplicación de estas disciplinas en los casos de creación *ex novo* del símbolo representativo del Ente Local.

PORRAS DE LA PUENTE ha sido uno de los autores que han criticado la escasa ortodoxia heráldica de los símbolos locales, en otras palabras, su falta de correspondencia con la historia y con los criterios de la heráldica ³⁹.

Algunos expertos en Heráldica vienen reivindicando, igualmente, un papel más destacado en esta materia, de manera que se pueda garantizar con solvencia técnica que el símbolo que pretenda aprobar el Ente Local respete sus orígenes históricos y las reglas de la Heráldica, así como los criterios técnicos contenidos en el Decreto 14/1995. Así, por ejemplo, PORRAS DE LA PUENTE ⁴⁰ sostiene que, tanto la lógica como la norma jurídica (el Decreto 14/1995 hoy derogado) imponen que “el primer criterio para enjuiciar una propuesta sea analizar el rigor científico de la investigación”, ocurriendo que “el escudo no es querido por la norma como fruto caprichoso de una voluntad (...) sino como consecuencia de una profundización en los orígenes, historia y tradiciones del municipio”.

³⁹ PORRAS DE LA PUENTE, *Heráldica...*, *op cit.*, pág. 41. El propio legislador ha aludido también a la escasa ortodoxia heráldica de los símbolos locales, así por ejemplo, en la Exposición de Motivos del Decreto andaluz 14/1995 señala que se ha incurrido en “irregularidades de todo tipo, fruto del extravío de añejas documentaciones o de un incumplimiento y olvido de las disposiciones aplicables.”

⁴⁰ *Op. cit.*, pág. 43.

Y, en este sentido, dicho autor entiende que no es suficiente la remisión del expediente administrativo a la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino que estima que procedería el establecimiento de un trámite preceptivo consistente en que el Ente Local, antes de remitir la propuesta de símbolo a la Comunidad Autónoma, y desde luego, antes de aprobar el símbolo (aunque se trate de una aprobación provisional), debería solicitar la opinión de un organismo asesor; de esta manera sostiene el mencionado autor, se evitarían situaciones de “hechos consumados”, en las que, aunque el informe de la Academia fuera negativo, e incluso la Comunidad Autónoma no aprobara el símbolo, podría llegar a existir un escudo con cierta legitimación política, fundamentada en la realización de varios trámites, entre ellos la aprobación inicial por parte del Ente Local. Estas situaciones de controversia se evitarían dice este autor del modo expuesto, añadiendo PORRAS DE LA PUENTE que sería conveniente incluso la realización de un concurso para la elaboración de la memoria y del escudo, o incluso la celebración de Convenios entre las instituciones implicadas ⁴¹.

También sostiene la idea de dar una mayor relevancia a los expertos en heráldica CADENAS Y VICENT ⁴². Este autor considera que la intervención de los Cronistas de Reyes de Armas en la composición de los escudos municipales es una necesidad evidente, de manera que expertos en la ciencia heráldica incidan en esta actividad, pues corresponde a la Real Academia de Historia “proteger y corregir errores históricos, pero no ordenar y componer un escudo nuevo con base en lo presentado por el ayuntamiento”. Parece, pues, que esta intervención del experto en heráldica se referiría únicamente al origen histórico del emblema, o a la veracidad histórica de las alusiones que se contienen en el mismo.

Sin embargo, también indica este autor que “cuando un escudo no se ajuste a las leyes heráldicas o en él figuren disparates históricos, la Real Academia se debe limitar a devolver el expediente para mayor y mejor estudio del mismo (...)”. Lo expuesto implica, pues, que la función del experto en Heráldica es doble: por una parte, el ajuste del contenido de los emblemas a la Historia y, por otra parte, el sometimiento del emblema a las reglas de composición de la Heráldica ⁴³.

Algunos de los expertos en heráldica elevan los deseos de extensión e influencia de esta Ciencia a los ámbitos profesional y deportivo, e incluso a las Asociaciones, refiriéndose

⁴¹ En particular, se refiere a un posible convenio entre las Diputaciones Provinciales y la institución científica especializada en la materia. (*op. cit.*, pág. 43).

⁴² PORRAS DE LA PUENTE, *Heráldica...*, *op.cit.*, págs. 94 y ss.

⁴³ También indica este autor (*op.cit.*, pág. 102) que la composición de las banderas debe ajustarse a las leyes heráldicas, de modo que procede también la intervención del Cuerpo de Cronistas de Reyes de Armas en los procedimientos de adopción de banderas municipales. Así, especifica que “es preciso señalar tamaños de banderas, forma, reflejo en ellas de los esmaltes del blasón y de las piezas o figuras que se puedan incorporar a ellas.” (*op. cit.*, pág. 104)

con ello a la “heráldica profesional” como la relativa a los emblemas de las distintas profesiones, colegios profesionales y, asociaciones. Estos autores consideran que la Administración debería imponer la intervención de un experto en Heráldica cuando el símbolo correspondiente vaya encerrado dentro de una boca de escudo. Entre los exponentes de esta opinión se encuentra CADENAS Y VICENT ⁴⁴, quien considera que lo conveniente sería “una disposición por la cual toda asociación que pretendiera usar un símbolo de distinción particular, remitiera junto a sus estatutos, además de un dibujo de la figura del símbolo, un informe de un servicio técnico en la materia y, con todo ello, pasase a la correspondiente sección del Ministerio de Justicia para un informe preceptivo sobre esa materia y por el cual se autorizase o no el símbolo solicitado en virtud de su representación y composición, evitando con el citado requisito que desaprensivos de toda clase empleen símbolos heráldicos, monogramas, cruces y otras representaciones de la Ciencia del Blason”.

En cuanto a la denominada “heráldica deportiva”, CADENAS Y VICENT sostiene que el símbolo de la heráldica deportiva alude en ocasiones a las armas de la localidad del equipo, pero en otras ocasiones tiene un motivo meramente deportivo. En todo caso, dice este autor que los símbolos deportivos suelen estar enmarcados en bocas de escudos, y mantiene que “la heráldica deportiva que marcha sin rumbo y sin dirección alguna, lo tuviera que hacer por medio de un asesor que en la Delegación Nacional de Deportes interviniera e informara en relación con la composición de los símbolos de los diferentes clubes al pretenderlos para su particular distinción” ⁴⁵, resultando todo lo expuesto aplicable al uso de banderas por las sociedades o asociaciones deportivas”.

En definitiva, algunos autores, entre los que se encuentra CADENAS Y VICENT ⁴⁶, consideran que hoy en día la heráldica se sigue utilizando por los mismos motivos que la originaron, y que no son otros que dotar a las personas y agrupaciones de signos distintivos. De este modo, se entiende que la Heráldica continúa teniendo aplicaciones idénticas al pasado (en monedas, medallas, timbres, sellos, arquitectura, etc.) y que, por todo ello, la Heráldica no es una ciencia fosilizada, pues continua teniendo aplicaciones prácticas para cumplir la función de distinción o diferenciación.

Sin embargo, otros expertos en Heráldica sostienen una muy diferente del papel de la Heráldica en nuestros días. Por ejemplo, GARIJO PÉREZ ⁴⁷, ha cuestionado si realmente tiene sentido la creación *ex novo* de escudos heráldicos en la época actual, en la que “la praxis heráldica ha perdido absolutamente toda operatividad y vigencia”. Este

⁴⁴ *Op. cit.*, págs. 119 y ss.

⁴⁵ *Op. cit.*, pág. 123.

⁴⁶ *Op. cit.*, pág. 127.

⁴⁷ *Op.cit.*, págs. 49 y ss.

autor mantiene que la praxis heráldica constituye un sistema de expresión extinto, como lo son las denominadas lenguas muertas y, que hoy en día la mayor parte de la población desconoce el sistema heráldico, e ignora por completo su significado. No obstante, no es una conclusión absoluta, en la medida en que el mismo autor termina señalando que los Entes Locales tienden a emplear el blasón a la hora de dotarse de símbolos representativos, a lo cual “colaboramos gustosos, no obstante las prevenciones y objeciones que sobre la creación heráldica en la época actual acabamos de exponer”, de modo que en última instancia estima necesario comprobar que sólo pasen a formar parte del “acervo heráldico municipal andaluz” los proyectos respetuosos con la Heráldica.

GARIJO PÉREZ realiza una interesante distinción entre los conceptos de emblemas heráldicos y, marcas, logotipos y emblemas comerciales y oficiales, que, en la actualidad, constituyen, a su juicio, “el nuevo código visual”. Los legisladores también han comenzado a emplear en España estos nuevos conceptos (logotipos, emblemas comerciales, imagen corporativa, etc.). Como ejemplo de ello, podemos aludir a la Norma Foral 14/1993, de 5 de mayo, aplicable al Territorio Histórico de Álava, y en la que se indica que “en el transcurso del tiempo la sociedad en general, ha ido evolucionando desde la tradición hacia la modernidad, siendo ya numerosas las Instituciones que han adaptado su imagen corporativa comunicacional hacia formas más simples, para facilitar su percepción e identificación visual. (...)”. Ahora bien, no se trata de un cambio radical, puesto que, como indica la propia norma, “se trata, en estos momentos, de adecuar la evolución experimentada en las actividades de la Diputación Foral de Álava con su imagen, transmitiendo a la sociedad un mensaje de modernidad, sin que ello suponga, en modo alguno, una alteración en la Bandera, Escudo del Territorio Histórico de Álava y de trofeos (...), en los que solamente se produce una clarificación de los mismos”. Esta norma se refiere también al “logotipo comunicacional” que define como “el utilizado por las Direcciones, Servicios, Secciones y Negociados de los diferentes Departamentos de la Diputación Foral de Álava y sus Organismos y Sociedades Públicas en sus relaciones tanto externas como internas”. Y del logotipo se dice en esta norma que “será utilizado (...) en: 1. Las publicaciones oficiales. 2. Los documentos, impresos, folletos, sellos y membretes”⁴⁸.

Frente a las reglas formales y mutabilidad de los símbolos heráldicos, los logotipos se caracterizan por una gran libertad formal, prácticamente total, así como por su inmutabilidad, de manera que se repiten de forma masiva pero también invariable, para poder ser reconocidos por la colectividad. Este autor sintetiza muy claramente el fenómeno acontecido, aludiendo a la “irrefrenable asimilación de los blasones a los logotipos y su transformación en prototipos rígidos e inmodificables”, y considera como auténtico logotipo el propio escudo de España y, el símbolo representativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

⁴⁸ Artículo 8 de la Norma Foral 14/1993, de 5 de mayo.

Particularmente interesante, respecto de los conceptos de símbolo, escudo, emblema, logotipo y marca, resulta la entrevista publicada el 6 de julio de 2003 en prensa, a SERRAHIMA, diseñador gráfico, sobre la polémica existente respecto de los símbolos de la ciudad de Barcelona, y en la que se hacen algunas referencias al concepto de “marca corporativa” como símbolo distinto de la bandera y del escudo. Este diseñador considera que el Ayuntamiento necesita tener un escudo conectado con la historia y la heráldica, y una marca corporativa que es trabajo de los diseñadores y que debe competir con el resto de marcas empleadas por las empresas como si se tratara de una empresa más.

Lo que desde luego parece poco discutible, es que tanto el legislador en algunos casos ⁴⁹, como la población en general, tienden a dar la calificación de escudo a cualquier expresión gráfica por el mero hecho de que quede enmarcada en un contorno, con independencia del respeto a las normas heráldicas y cualquiera que sea el objeto representado.

2.3.2 EL USO HISTÓRICO DE LOS EMBLEMAS HERÁLDICOS.

Parece conveniente hacer una breve alusión a la evolución histórica del uso de los emblemas heráldicos, para relacionar las conclusiones alcanzadas con el estado actual de la disciplina heráldica y su influencia en la adopción de símbolos por las Entidades Locales.

Siguiendo a WAGNER ⁵⁰, podemos definir la Heráldica como el uso sistemático de emblemas hereditarios centrados en el escudo. Por su parte, GUERRERO LAFUENTE ⁵¹ destaca el alto grado de convencionalidad de este sistema de signos, especialmente en lo que se refiere a los dibujos de figuras, que dan lugar a “representaciones de la realidad propias y exclusivas del lenguaje heráldico”.

Existen varios enfoques de la Heráldica como ciencia o disciplina. MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES ⁵² defiende un enfoque de la Heráldica histórico-social o histórico-antropológico, no meramente arqueológico, que atiende a la relevancia de los hechos sociales e históricos para explicar la realidad y el sentido de los emblemas heráldicos, considerados como una realidad dinámica, no inmutable. Este autor considera que los emblemas “están insertados en la sociedad, evolucionando con ella, en el ámbito en el que realmente existieron y fueron usados”⁵³.

⁴⁹ Cuando aprueba símbolos a los que denomina escudos pero que no respetan la normativa heráldica, como es el caso del escudo andaluz.

⁵⁰ WAGNER, A., *Heralds and heraldry in the Middle Ages*, Oxford, 1956, citado por GUERRERO LAFUENTE, M.D., *Heráldica Española*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2002, pág. 29.

⁵¹ *Op. cit.*, pág. 29.

⁵² *Op. cit.*

⁵³ *Op. cit.*, pág. 34. Parte de una explicación no racionalista del fenómeno de los emblemas heráldicos y considera que fueron creados por la sociedad sin un plan preconcebido, pero existiendo un sistema tendente a la uniformidad como consecuencia de la existencia de un efecto imitador, de manera que se observa en la realidad que los individuos tendían a imitar formas y usos y a seguir la costumbre al menos en cuanto a los perfiles generales de los emblemas.

Los emblemas heráldicos aparecieron en el siglo XII ⁵⁴, se desarrollaron de manera formidable durante el siglo XIII y, su uso comenzó a decaer en los siglos XIV y XV.

Los estudiosos de la Heráldica consideran que el uso de los emblemas heráldicos se generaliza en el siglo XII como instrumento de identificación. En las batallas se hizo difícil la identificación de los caballeros por el uso generalizado del casco con nasal sobre el almófar que protegía pero ocultaba el rostro del guerrero. Por eso, los escudos servían para identificar y evitar confusiones en plena batalla que podían mermar al propio grupo. Así lo han entendido autores como GALBREATH ⁵⁵ o PASTOUREAU ⁵⁶. Sin embargo, autores como MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES consideran que esta causa no es determinante, pues en otros usos de los emblemas como en las monedas, sellos, o cetros, no estaba presente la finalidad de identificar a una persona ⁵⁷, de manera que los emblemas heráldicos se insertarían en el ámbito militar como distintivo, pero también serían manifestación de posición social o riqueza, con claras connotaciones familiares o de linaje y hereditarias.

La generalización de los emblemas heráldicos se produce también según este último autor en la vida civil, de manera que el valor decorativo de estos emblemas, con sus connotaciones de riqueza y poderío, fue el principal motor del proceso de generalización de su uso en el siglo XII, lo que permitió que, concluidas las guerras iniciales (fundamentalmente las cruzadas), continuara su uso. Los emblemas del siglo XII eran principalmente emblemas personales, usados como signo individual por una persona, pero que fueron adquiriendo el significado de signo identificativo del linaje al hacerse hereditarios con carácter general.

Precisamente, el uso de los emblemas heráldicos en la vida civil provoca, como indica este autor, un nuevo uso, consistente en la representación de escudos solos, de manera que los emblemas dejan de ser la imagen de un arma, para ser la forma del campo donde se presentan los emblemas heráldicos.

La emblemática heráldica parece decaer en los siglos XIV y XV, en los que se atribuye mayor importancia al mensaje contenido en el emblema que a los efectos visuales (tan importantes en el sistema heráldico) y se atribuye a los emblemas un sentido de recuerdo del pasado. Así, se atribuye a los emblemas un origen en hechos heroicos o gloriosos del pasado mediante auténticas leyendas, lo que provoca finalmente que se considere que sólo podrían poseerlos legítimamente los linajes nobles, constituyendo verdaderas “marcas de honor”, como indica MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES ⁵⁸.

⁵⁴ En igual sentido se pronuncia CADENAS Y VICENT, V., *Fundamentos de Heráldica*, Hidalguía, Madrid, 1994, pág. 11.

⁵⁵ GALBREATH, D.L., *Manuel du blason*, Lausanne, 1942.

⁵⁶ PASTOUREAU, M., *Traité d'héraldique*, París, 1979. Esta necesidad de identificación en las batallas es igualmente señalada por CADENAS Y VICENT (*Op. cit.*, pág. 12).

⁵⁷ *Op. cit.*, pág. 51.

⁵⁸ *Op. cit.*, pág. 117.

En definitiva, los emblemas acaban siendo otorgados por la monarquía, en lugar de ser de libre adopción, como lo habían sido en sus inicios; pero lo cierto es que el uso de los emblemas heráldicos continuó en las postrimerías del Antiguo Régimen.

Como una de las causas del desuso de los emblemas heráldicos, MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES cita la desaparición en la actual estructura social de los linajes. Hemos de añadir también que, con el paso del Antiguo Régimen a los sistemas constitucionales en el S. XIX, se proscribió el uso de los emblemas heráldicos, por considerarlos muestra de los valores y principios propios del feudalismo y del Antiguo Régimen.

En todo caso, la capacidad para adoptar los símbolos representativos o emblemáticos (especialmente los escudos y banderas) ha estado sometida a la voluntad del soberano, posteriormente al control por parte del Estado y, actualmente está sujeta al control por parte de las Comunidades Autónomas en el caso de los símbolos municipales.

2.3.3 LA HERÁLDICA MUNICIPAL.

El empleo de símbolos heráldicos por los municipios tiene origen en la Edad Media como ha señalado CADENAS Y VICENT⁵⁹. En una primera fase, los símbolos heráldicos de los Municipios fueron objeto de concesión real; posteriormente, algunos Municipios adoptaron los símbolos de sus señores o, crearon sus propios símbolos⁶⁰. Según CEBALLOS-ESCALERA es en el siglo XIII cuando empiezan a desarrollarse los escudos en Ayuntamientos y Concejos. Esta aparición se produjo en España, dice este autor, al mismo tiempo que en toda Europa. En la mayor parte de Europa los escudos municipales están establecidos desde hace siglos y se ha cuidado su mantenimiento y pureza. Así por ejemplo, en Inglaterra, Francia, Italia, Alemania, Portugal y Suiza existen órganos asesores y fiscalizadores de la confirmación o creación de símbolos municipales. En España, por el contrario, no se ha prestado la misma atención a este tema y, aunque la legislación ha sido abundante, su aplicación ha sido anárquica.

A partir del siglo XIV y hasta el XIX sólo se crearon escudos municipales por Real Privilegio. En el siglo XIX la anarquía comenzó a reinar en el ámbito de los escudos

⁵⁹ *Op. cit.*, pág. 90.

⁶⁰ En este sentido, indica el mencionado autor (*op. cit.*, pág. 91) que es habitual que numerosos municipios dispongan de símbolos heráldicos concedidos en su día por un soberano con el que hoy nada tienen que ver, circunstancia que se debe a que en su momento eran parte integrante del territorio dominado por dicho soberano, así como suelen presentarse los casos en que algunos municipios han cambiado sus símbolos para eliminar esta reminiscencia.

En particular, CADENAS Y VICENT (*op. cit.*, pág. 98) considera que o deben incluirse en los escudos municipales elementos "que signifiquen vasallaje y que recuerden al ayuntamiento al señor que tuvo un día", y ello por cuanto "la libertad de los concejos aconsejó prescindir de estas armas de sumisión".

municipales. El Ministerio de la Gobernación trató de remediar esa situación mediante la aprobación de las Reales Órdenes de 16 de julio de 1846 y, de 30 de agosto de 1876.

A mitad del siglo XX, por Orden del Ministerio de la Gobernación, de 23 de marzo de 1956 y, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de 11 de mayo de 1952, se ordenó a los municipios, que debían tener símbolos heráldicos propios, que los diferenciara de los demás municipios. Con esta medida se intentó restablecer de nuevo el uso de la Heráldica municipal, según afirma CADENAS Y VICENT ⁶¹.

En las décadas de los ochenta y noventa se desarrolló con particular fuerza el movimiento de adopción de símbolos representativos de las Entidades Locales, de manera que la regulación de los símbolos de estas Entidades es una cuestión plenamente actual. Y, precisamente por la dinámica que los símbolos locales han adquirido, se ha cuestionado si tiene sentido hoy en día la creación *ex novo* de símbolos heráldicos atendiendo a una Ciencia, la Heráldica, propia de épocas pasadas e inadecuada para representar la realidad actual.

Y precisamente, siendo el ámbito municipal un espacio en el cual se han ido adoptando símbolos representativos de los Entes Públicos (o, en su caso, rehabilitando o modificando), es en dicho ámbito donde se han planteado numerosas polémicas acerca de la corrección heráldica de dichos símbolos. Ya hemos indicado anteriormente que autores como CADENAS Y VICENT ⁶² ven necesario que los Cronistas de Reyes de Armas sean consultados cuando se compongan escudos municipales, atribuyendo este autor a la Real Academia de Historia la misión, entre otras, de “proteger y corregir errores históricos”, de manera que, en principio, la intervención de los expertos en Heráldica se refiere al origen histórico del símbolo heráldico. Pero, como se ha señalado anteriormente, algunos consideran que también procede el análisis acerca del respeto por los símbolos locales de las normas de la Heráldica. Y, como también hemos indicado, quizás sea este último aspecto, el de la vigencia de las normas de composición y forma de la Heráldica, el más polémico en la actualidad. Como prueba de que la polémica del ajuste de los símbolos locales a las normas de la Heráldica es una cuestión de actualidad, podemos citar el caso de los símbolos representativos de Barcelona adoptados en acuerdo plenario de mayo de 1996, que fueron declarados nulos en Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 27 de julio de 2002, por defectos de procedimiento y por no ajustarse a la Heráldica. Concretamente, en 1996, se acordó por el Ayuntamiento de Barcelona cambiar el escudo de la ciudad, que se caracterizaba por la corona de los condes de Barcelona, las cuatro barras y la cruz de Sant Jordi. El escudo aprobado tenía, por el contrario, líneas más simples, eliminó la corona y la cruz se integraba en las cuatro barras. En consecuencia, la Sociedad

⁶¹ *Op. cit.*, pág. 93.

⁶² *Op. cit.*, págs. 94 y ss.

Catalana de Genealogía, Heráldica y Sigilografía presentó un recurso contencioso-administrativo, por considerar que dicho símbolo no respondía a la realidad histórica de la ciudad y que no había sido confeccionado conforme a la tradición heráldica de Barcelona. El citado Tribunal, en Auto de 19 de junio de 2003, ha considerado que la Carta Municipal no especifica las características de la bandera y del escudo de Barcelona y se remite expresamente al acuerdo de mayo de 1996, que según el Tribunal tiene defectos de procedimiento.

2.3.4 LA CONCEPCIÓN DE LOS SÍMBOLOS EN LA LSTR.

Como adelantamos, la LSTR parte de una concepción más moderna de los símbolos locales. En efecto, el legislador autonómico ha considerado que el valor de los símbolos locales, como símbolos representativos de las agrupaciones o colectividades, no depende de su “ortodoxia heráldica”, es decir, no depende de que se ajusten a las normas de la Heráldica, sino del grado de identificación que los ciudadanos tengan con dichos símbolos ⁶³.

Por tanto, es el respaldo popular el que eleva el símbolo a la categoría de representativo de la Entidad Local, y no el sometimiento de los mismos a las normas de las ciencias heráldica, sigilográfica o vexilológica. En definitiva, el legislador andaluz ha dado un giro sustancial en la concepción de los símbolos estableciendo que los símbolos representativos locales pueden tener su origen “en la identificación de la población con su presente”.

Estas consideraciones determinan dos circunstancias: En primer lugar, la LSTR adopta un concepto muy amplio de símbolo, pues éste abarca no solamente a los tradicionales símbolos (bandera, escudo heráldico, etc.), sino también manifestaciones más modernas, como puedan ser los denominados logos o logotipos ⁶⁴. Así, señala la Exposición de Motivos que el concepto de símbolo acoge “no sólo a sus formas tradicionales, sino también a las insignias o manifestaciones más modernas, como emblemas o logotipos”. El diseñador internacional Massimo VIGNELLI incluye el color en la idea de logotipo destacando la importancia que éste tiene en la captación de la atención del destinatario ⁶⁵ –recuérdese por ejemplo el color verde empleado por la Junta de Andalucía–. En segundo lugar, y esto está íntimamente conectado

⁶³ Como luego veremos, esta argumentación u orientación estuvo también presente en la normativa que reguló el Escudo y el Himno de Andalucía.

⁶⁴ No en vano, la Exposición de Motivos de la LSTR alude al propio significado que usualmente se atribuye al término símbolo, como “representación sensorialmente perceptible de una realidad”. Esta realidad sería la identidad corporativa, siendo indiferente el tipo de símbolo que se utilice para representarla (bandera, escudo, logotipo, etc.) y, por supuesto, careciendo de relevancia el sometimiento del símbolo a las normas de la Heráldica, Vexilología o Sigilografía.

⁶⁵ ZAKIA, R., *Perception and Imaging...*, *op.cit.*, pág. 136.

con la circunstancia anterior, se prescinde del ajuste o sometimiento de los símbolos a las ciencias heráldica, sigilográfica o vexilológica, de manera que queda a la libre voluntad de los Entes Locales la elección de forma y configuración de sus símbolos.

Por tanto, se opta por derogar el elenco de criterios técnicos que se contenía en los Anexos del Decreto 14/1995 y la remisión general que éste efectuaba a las normas del arte de blasonar. Cuestión distinta es que en la LSTR se establezcan unas normas mínimas obligatorias para los símbolos locales, normas que tienen una finalidad totalmente diferente a los criterios técnicos anteriores, consistente en asegurar que los mismos se adopten posibilitando la adecuada participación popular, así como que en el procedimiento administrativo intervengan expertos en la materia que puedan garantizar la calidad de dichos símbolos.

Es decir, el legislador andaluz se ha preocupado de asegurar cierta calidad de los símbolos atendiendo a consideraciones estéticas, pero al mismo tiempo, ha prescindido, en particular, de imponer a los Entes Locales los criterios de la ciencia Heráldica y, en general, de exigir a priori el respeto a cualquier criterio técnico que afecte a la configuración estética o formal de los símbolos (aunque no fuera un criterio derivado estrictamente de tales disciplinas).

El legislador autonómico no explica cuál es la fundamentación de esta concepción “moderna” de los símbolos locales pero las razones pueden encontrarse en el actual contexto social, y en el propio estado de evolución de las disciplinas heráldica, vexilológica y sigilográfica.

En este sentido, hoy en día es más que patente el desconocimiento general del contenido de estas disciplinas por la mayor parte de la población, de manera que, a efectos prácticos y legitimadores de los símbolos, resulta indiferente para la sociedad que los mismos respeten o no las normas impuestas por las citadas disciplinas, ya que la mayor identificación de la población con los símbolos representativos de su identidad corporativa no proviene del respeto de las normas heráldicas, vexilológicas o sigilográficas, sino del mero hecho sociológico de producirse tal identificación. En particular, existen opiniones acerca del anacronismo en que se incurriría si actualmente un municipio adoptara como símbolo representativo el emblema heráldico del señorío que históricamente hubiera existido en la zona, especialmente por las connotaciones históricas de los señoríos, respecto de los cuales algunos consideran que no merecen tan alta consideración. En este sentido, existen diversas alternativas en las normativas aplicables en los diferentes territorios. Así, el Decreto 63/2001, de 2 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, prevé que “se evitará la reproducción íntegra de las armas de los antiguos señores o encomiendas del lugar, al menos cuando el escudo se organice en un solo cuartel o campo (...)”, aunque esta previsión podría tener causas técnicas distintas a la consideración histórica que merezcan los señoríos.

Asimismo, no puede negarse que la identificación de los ciudadanos con los símbolos de los poderes públicos se debe más, en la actualidad, al efecto causado por la publicidad, que a su propio contenido. Es decir, algunos poderes públicos utilizan continuamente símbolos creados por publicistas o diseñadores, carentes de contenido o con un contenido difícil de aprehender dada su subjetividad y que tras su uso repetido en documentos, vallas publicitarias y campañas televisivas, llegan a ser identificados por los ciudadanos, que a la vista del símbolo reconocen al poder público que actúa. En los estudios sobre comunicación y cultura se ha analizado la interacción de los símbolos y se sostiene que a través de la comunicación simbólica podemos conocernos a nosotros mismos y a otros que nos rodean. Lo que esta teoría reconoce es que entre la comunicación y la respuesta existe la comunicación y la interpretación de los símbolos ⁶⁶. La bandera roja, amarilla y roja se identifica con España, las barras y estrellas con Estados Unidos, las vallas publicitarias de color verde situadas en el arcén de las carreteras andaluzas se identifican con la Junta de Andalucía, etc.

En el ámbito del Derecho estatal, el Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado ⁶⁷, señala en su Exposición de Motivos que, “en una sociedad en la que factores como la globalización y el auge de la comunicación han provocado que la imagen se haya convertido en un referente de primer orden, las organizaciones incluyen entre sus prioridades la de dotarse de instrumentos que reafirmen su identidad y faciliten su identificación por los ciudadanos. (...) La presente norma insta unos criterios de imagen institucional que faciliten la identificación por los ciudadanos de la amplia diversidad de elementos que componen la Administración General del Estado. Dicha imagen se sustenta en el Escudo de España, símbolo común a todas las instituciones del Estado, que posee las características de neutralidad y coherencia con la organización a la que va a representar, y que además presenta la ventaja de su familiaridad entre los ciudadanos”. El artículo 156 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas proclama entre sus principios de gestión el de “imagen unificada, que evidencia la titularidad de los edificios, y que transmite los valores de austeridad, eficiencia y dignidad inherentes al servicio público”.

El Real Decreto 1465/1999 es un ejemplo más del interés de los poderes públicos en la adopción de símbolos que faciliten la comunicación entre éstos y los ciudadanos y que para ello deben ser símbolos representativos con los que los ciudadanos se familiaricen. No puede olvidarse que detrás de este tipo de normas subyace una seria preocupación de los poderes públicos por su “imagen institucional”. La imagen institucional ha sido

⁶⁶ HARTLEY, J., *Communication, Culture and Media Studies: The Key Concepts*, Routledge, 2002, pág. 224.

⁶⁷ BOE de 25 de septiembre de 1999, con corrección de erratas publicada el 30 de octubre del mismo año.

definida por SALERNO ⁶⁸ como “aquella a través de la cual se pretende hacer participar a los ciudadanos de los estados de ánimo, o hacerles compartir valoraciones propias del ente público emisor del mensaje, que desea trasladarles una imagen positiva de su propia existencia y funcionamiento”. En otras palabras, la finalidad de la “imagen institucional” o de la “comunicación imagen” es difundir claramente una buena imagen del poder público. Como señalaba LEVINSON “la imagen institucional es una combinación de lo que hacen las instituciones, lo que se dice que hacen, y lo que la gente piensa que hacen” ⁶⁹. Y en esta tarea de difundir la buena imagen del poder público juegan un papel fundamental los símbolos que representan a ese poder público como elemento identificador y publicitario ⁷⁰.

Junto a esta nueva concepción de los símbolos, debe tenerse en cuenta que han sido constantes las discusiones sobre la procedencia de la aplicación en la actualidad de los criterios técnicos derivados de la Heráldica, como ya dijimos, en la medida en que dicha Ciencia tiene por objeto el estudio de un modo pasado de representación de símbolos que tuvo su esplendor y su funcionalidad en otras épocas, pero que parece resultar inadecuado para la confección de símbolos actuales.

Ya en el siglo XIX los emblemas heráldicos fueron considerados manifestaciones propias de la nobleza y del feudalismo y, por ello, quedaron proscritos ⁷¹. Y hoy en día, el lenguaje de la heráldica, tal y como fue entendido en la Edad Media, no está vigente, sin perjuicio de que los individuos y las colectividades continúen manteniendo la necesidad de disponer de símbolos representativos ⁷².

Algunos autores, como LADERO QUESADA, consideran que, aunque el sistema heráldico se desarrollara en el pasado en sociedades organizadas en torno a los linajes, no por ello debe considerarse caduco, ni reducirse la Heráldica al papel de mera fuente del conocimiento histórico ⁷³. Ya hemos indicado que algunos autores consideran

⁶⁸ SALERNO, A., “La comunicación institucional o comunicación imagen”, TORNOS MÁS, J., y GALÁN, A., *Comunicación pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

⁶⁹ LEVINSON, H., “How to undermine an organization”, *Public Relations Journal*, 22, 10, pág. 82.

⁷⁰ Debe tenerse en cuenta que la actividad de comunicación institucional no es una actividad ajena a normas o controles ya que por tratarse de una actividad realizada por un poder público está sujeta, de entrada, a los principios constitucionales de actuación de las Administraciones Públicas.

⁷¹ MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES, F., *Los emblemas heráldicos. Una interpretación histórica*, Discurso leído el día 17 de octubre de 1993 en la recepción pública del Excmo. Sr. D. Faustino Menéndez Pidal de Navascues y contestación por el Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Ladero Quesada, Marcial Pons, Madrid, 1993. Este autor alude, como ejemplo del rechazo hacia la Heráldica en el siglo XIX, al informe de la Academia de la Historia de 1868, sobre el escudo de armas y atributos de carácter nacional para las monedas, en el que se indicó que “pocos comprenden hoy este idioma (el de las armerías), nacido con el feudalismo y relegado entre las lenguas muertas desde la caída de los privilegios nobiliarios.” (*op. cit.*, pág. 27.)

⁷² La cuestión radica en determinar si el hecho de que las colectividades (y entre ellas los Entes Locales) se doten de símbolos representativos, implica que éstos han de ser considerados símbolos heráldicos, o por lo menos sujetarse a las normas de las disciplinas aludidas.

⁷³ MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES, F., *op.cit.*, pág. 133.

que una de las causas del desuso de los emblemas heráldicos fue la desaparición de los linajes. Otros opinan, no obstante, que la creación (adopción *ex novo*) de productos heráldicos ⁷⁴, (creación que la normativa ha admitido reiteradamente), no tiene un claro sentido en el momento histórico actual en que nos hallamos y, por tanto, distingan, por un lado, la ciencia heráldica, a la que reconocen su rigor como disciplina y, por otro lado, la producción de emblemas heráldicos, que consideran propia de tiempos pasados, asimilándola, o comparándola con el caso de las lenguas muertas. Por tanto, se admite según esta línea doctrinal la creación de símbolos municipales, pero sin sometimiento a las reglas de la Heráldica.

Suele indicarse que en el pasado los emblemas de la realeza, de la nobleza y de otros personajes ilustres eran reconocidos por la población de manera inmediata, mientras que en la actualidad existe una general ignorancia acerca del significado de los emblemas heráldicos. Dicho en otros términos, parece que hoy en día la función representativa o identificadora la cumplen otros símbolos o signos (no heráldicos) que se caracterizan precisamente por la absoluta libertad de composición, sin la exigencia de reglas para su diseño. Incluso se ha prescindido de las normas de la Heráldica para la adopción de símbolos oficiales de distintos Entes Públicos, ejemplo de lo cual ha sido el propio escudo de la Comunidad Autónoma de Andalucía ⁷⁵.

En este estado de cosas, conviene incluso efectuar un análisis del propio significado de la expresión “escudo”, ya que actualmente no tiene un significado necesariamente equivalente al de símbolo heráldico, pues es manifiesto y patente, como dijimos anteriormente, que hoy en día la mayor parte de la sociedad tiende a denominar “escudo” a cualquier símbolo que se inserte en un contorno. Particularmente aclaratorias resultan las explicaciones contenidas en la Ley 3/1982, de 21 de diciembre, sobre el Himno y el Escudo de Andalucía, que transcribimos aquí por referirse expresamente a la relación existente entre los símbolos representativos de un Ente (en este caso, la Comunidad Autónoma de Andalucía) y la Heráldica:

“Visto desde la perspectiva que da el tiempo transcurrido, su valor de símbolo no depende ya tanto de su ortodoxia heráldica, cuanto de su identificación por el pueblo andaluz. Cuando su colectividad asume y siente como suyo un escudo, entonces lo transforma en imagen viva y compartida en plasmación expresa de un proceso y de unas aspiraciones históricas que él representa y con las que todos se identifican. Es, entonces -y así ha ocurrido en el caso andaluz- su auténtico escudo, al margen de las cuestiones heráldicas formalistas; porque, cuando así sucede, se ha articulado una dialéctica de identidad pueblo/escudo que es la que da su último y decisivo sentido a éste. En consecuencia, el profundo valor del escudo de Andalucía que Blas Infante ideó viene así dado no por su

⁷⁴ Precisamente, los distintos autores coinciden en señalar que es en el ámbito de los Municipios donde se aprecia el surgimiento de nuevos símbolos heráldicos con más habitualidad.

⁷⁵ El cual, por su diseño, parece, a juicio de algunos, asemejarse más a un logotipo, pues, entre otras cosas, carece de campo cerrado.

fidelidad a la ortodoxia heráldica, sino por el respaldo popular que lo eleva a la categoría de símbolo de Andalucía que el pueblo andaluz quiere colectivamente edificar”.

Pero MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCÚES sostiene que existe un concepto central que es el de “emblema” que se define como “diseños abstractos, que pueden materializarse en soportes variados”. Por tanto, los emblemas forman parte del universo de los signos. Según este autor, la característica esencial de los emblemas es que “consisten en una forma plástica, perceptible mediante el sentido de la vista”, cuyo significante “consiste en una forma gráfica, tomada con abstracción del objeto que le sirve de soporte material”. En cuanto a su significado, los emblemas son signos de diferenciación de personas individuales o de grupos humanos, pudiendo, además, ir acompañados de connotaciones variadas y que pueden tener gran relevancia de significado (indicando las nociones de linaje, poderío, nobleza, etc.).

Por su parte, GARIJO PÉREZ distingue entre el concepto de emblema heráldico, por un lado, y el de marca, logotipo y emblema comercial u oficial por otro lado. Y para este autor las marcas y los logotipos son “el nuevo código visual”.

Como se ha dicho, los logotipos, frente a las reglas formales y mutabilidad de los símbolos heráldicos, se caracterizan por una gran libertad formal, prácticamente total, así como por su inmutabilidad, de manera que se repiten de forma masiva pero también invariable, para poder ser reconocidos por la masa social.

En todo caso, y como hemos indicado, lo que desde luego parece una realidad, es que, actualmente, tanto el legislador en algunos casos, como la población en general, tienden a calificar como escudo a cualquier expresión gráfica por el mero hecho de que quede enmarcada en un contorno, con independencia del respeto a las formas heráldicas y cualquiera que sea el objeto representado.

Partiendo de estas consideraciones puede explicarse, pues, la nueva orientación de la LSTR, que prescinde de criterios técnicos delimitados por normas jurídicas y, en general, de los criterios de las disciplinas heráldica, vexilológica y sigilográfica.

Queda por despejar una última duda, relativa a la razonabilidad de la distinción entre creación *ex novo* o modificación del símbolo representativo de una Entidad Local, por un lado, y rehabilitación del símbolo, por otro lado. En este sentido, lo que sí parece razonable, en todo caso, es que si una Entidad Local pretende rehabilitar un símbolo, habrá de acreditar su origen y procedencia histórica porque la rehabilitación supone la recuperación por el Ente Local de un símbolo que le perteneció en el pasado. Por otro lado, si lo que pretende es adoptar o modificar un símbolo, atribuyéndole elementos de carácter histórico, es decir, elementos que históricamente han identificado a ese Ente Local, habrá que acreditar la veracidad de los mismos. Pero la necesidad de acreditar la realidad histórica del símbolo en el caso de la rehabilitación es una cuestión totalmente diferente de la de “libre” adopción o modificación de símbolos sin sujeción a las normas de la Heráldica previstos en la LSTR.

3. ASPECTOS PRINCIPALES DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LOS SÍMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA.

En el presente apartado se comentan las principales innovaciones introducidas por la LSTR en la regulación de los símbolos de las Entidades Locales, y que pueden resumirse en las siguientes notas:

- La amplitud del concepto de símbolo: No limitación al escudo y la bandera.
- El fundamento de los símbolos locales: Inexistencia de alusiones al fundamento de los símbolos o a sus elementos.
- Supresión de la sujeción a las normas de la Heráldica y a los criterios técnicos.
- Reducción de la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento administrativo.
- Regulación de garantías procedimentales y fomento de la participación ciudadana.

3.1 LA AMPLITUD DEL CONCEPTO DE SÍMBOLO.

Como indica la Exposición de Motivos de la LSTR, ésta parte de una concepción más moderna, según la cual el valor de los distintos símbolos como representativos de las agrupaciones o colectividades no depende tanto de su ajuste a la Heráldica, sino de su identificación por la población de la Entidad Local. Por tanto, cualquier tipo de símbolo se considera apto para representar a la Entidad Local, aunque no se trate de un escudo o bandera en sentido estricto. Visto desde otra perspectiva, la normativa contenida en la nueva Ley es aplicable a todo tipo de símbolos, y no se distingue entre el valor atribuible a cada uno por razón de su ajuste a las normas de la Heráldica, Vexilología o Sigilografía ⁷⁶.

En el sentido más amplio posible, la LSTR parte del concepto general y abstracto de símbolo que define la Real Academia Española como “representación sensorialmente perceptible de una realidad”. Acerca del concepto de símbolo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 94/1985, de 29 de julio, ha indicado que “no puede

⁷⁶ Como más adelante se detalla, en algunas Comunidades Autónomas, como Cataluña, se distinguen los símbolos según su ajuste o no a la Heráldica, existiendo símbolos que se consideran representativos del Ente Local, y otros símbolos que sólo se consideran “distintivos”, conceptos éstos que, en todo caso, podrían considerarse poco clarificados.

desconocerse que la materia sensible del símbolo político -en este caso, las seculares cadenas del escudo de armas navarro- trasciende a sí misma para adquirir una relevante función significativa. Enriquecido con el transcurso del tiempo, el símbolo político acumula toda la carga histórica de una Comunidad, todo un conjunto de significaciones que ejercen una función integradora y promueven una respuesta socio emocional, contribuyendo a la formación y mantenimiento de la conciencia comunitaria, y, en cuanto expresión externa de la peculiaridad de esa Comunidad, adquiere una cierta autonomía respecto de las significaciones simbolizadas, con las que es identificada; de aquí la protección dispensada a los símbolos políticos por los ordenamientos jurídicos. Al símbolo político corresponde, pues, al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles. En el caso de Navarra, su escudo posee en alto grado las características que la doctrina estima deben poseer los símbolos políticos pues es llamativo y se grava fácilmente en la memoria, lo que facilita su inmediata identificación con la Comunidad política que representa”.

La Exposición de Motivos de la LSTR indica que “ello determina un concepto muy amplio de símbolo, que acoge no sólo a los tradicionales símbolos, sino también a insignias o manifestaciones más modernas, como emblemas o logos”. Anteriormente nos hemos referido a la existencia del concepto más actual e innovador de logotipo y a su relación con los símbolos o emblemas heráldicos. Reiteraremos aquí solamente que existe una polémica acerca de si los símbolos locales han de ser necesariamente heráldicos, o si puede admitirse que los símbolos locales tengan otra inspiración, constatándose que se ha producido una evolución en el empleo de los símbolos y emblemas en la sociedad, habiéndose generalizado la libertad de formas.

3.2 LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS SÍMBOLOS LOCALES.

La normativa sobre símbolos de la mayor parte de las Comunidades Autónomas viene exigiendo expresamente que los símbolos locales (o los elementos que componen dichos símbolos) se fundamenten en hechos históricos o geográficos, en características propias del Ente Local o en su propio nombre. Sin embargo, en la nueva LSTR nada se dice acerca del fundamento de los símbolos. Esta novedad parte también del concepto “moderno” de los símbolos al que venimos aludiendo, del que se deriva que el legislador no ha de expresar criterios en que deban fundamentarse o inspirarse los símbolos locales ⁷⁷ dejando un margen de libertad a la creatividad.

⁷⁷ Ello no excluye que en gran número de casos el símbolo local se fundamente en antecedentes históricos o en tradiciones. Y esta circunstancia es aludida, como supuesto normal, por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional, 94/1985.

Lo expuesto resulta plenamente coherente con la idea que preside la nueva Ley. Si lo que atribuye el carácter representativo es el respaldo popular, éste puede venir dado por la identificación de la población con su presente. En definitiva, si la población está mayoritariamente de acuerdo en verse representada por un determinado símbolo, resulta irrelevante para el legislador en qué circunstancias (históricas, geográficas, etc.) se inspire el símbolo, que, atendido el contexto actual, podría consistir en una representación abstracta y sin relación específica con ninguna característica específica de la historia o la geografía del Ente Local.

3.3 LA SUPRESIÓN DE LA SUJECIÓN A LOS CRITERIOS HERÁLDICOS Y TÉCNICOS.

La mayoría de las Comunidades Autónomas exigen, como hemos señalado anteriormente, que los símbolos locales se ajusten a las normas de la Heráldica, Vexilología, y Sigilografía. La LSTR, de conformidad con la aludida concepción “moderna” de los símbolos, prescinde de exigir este requisito. Esta circunstancia constituye una auténtica innovación respecto del ámbito comparado autonómico, como comprobaremos más adelante.

3.4 LA MENOR INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL PROCEDIMIENTO.

La LSTR se caracteriza también por el hecho de que, aunque atribuye una gran libertad a las Entidades Locales para dotarse de sus símbolos representativos, también impone la intervención de la Comunidad de Andalucía en el procedimiento administrativo de adopción, modificación o rehabilitación de símbolos. Esta intervención venía prevista, como hemos señalado anteriormente, en el Decreto 14/1995. Ahora con la LSTR la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento administrativo es más limitada.

La intervención de la Comunidad Autónoma consiste en la emisión por la Consejería de Gobernación de un informe preceptivo que la propia Ley, en su artículo 13.1, denomina “informe preceptivo de legalidad”. Este artículo no concreta nada más acerca del alcance o extensión del control de legalidad que debe ejercer la Comunidad Autónoma, pero es claro que respeta la autonomía que la Constitución garantiza a los Municipios y Provincias, por cuanto, como más adelante se indicará, el Tribunal Constitucional ha señalado que la Constitución contempla la necesidad de que el Estado ⁷⁸ (y también, en su caso, las Comunidades Autónomas) quede colocado en una posición de superioridad ⁷⁹.

⁷⁸ Esto es aplicable a las Comunidades Autónomas, y al respecto ya indicaba la propia STC de 2 de febrero de 1981 que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.2ª CE, las facultades de control de legalidad del Estado sobre los Municipios y Provincias podían transferirse a las Comunidades Autónomas.

⁷⁹ Como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación.

Y, precisamente, entiende el Tribunal Constitucional que dicha posición de superioridad permite afirmar que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un control de legalidad, no de oportunidad, sobre el ejercicio de las competencias, añadiendo que, en todo caso, los controles no pueden ser genéricos y, que los controles puntuales habrán de referirse normalmente a supuestos en los que el ejercicio de las competencias de la Entidad Local incidan en intereses generales o concurrentes con los propios del Estado o de las Comunidades Autónomas. En este sentido, podemos citar como ejemplo la STSJ de Cataluña, de 26 julio, en la que se indica que “resulta evidente que las decisiones adoptadas en esta materia por el órgano de la Corporación competente para ello tienen un innegable componente discrecional, que supone la plasmación de la voluntad política del Ente local, y que por ello no puede ser valorada, ni mucho menos sustituida, por esta Sala, en el ejercicio de su función de control estrictamente jurídico de las disposiciones y actos de la Administración. El objeto del proceso, por ello, se reduce a examinar si la Corporación demandada ha respetado las normas de carácter imperativo que enmarcan, en cuanto a la forma y al fondo, la aprobación de los símbolos que representan a la comunidad local”.

Como puede apreciarse, la LSTR establece un control de mera legalidad limitado a comprobar el cumplimiento de las normas procedimentales y el respeto a lo establecido en el artículo 4 LSTR. Por tanto, no se comprobará el ajuste del símbolo a los criterios técnicos que la normativa anterior regulaba, ahora derogados.

Acerca del control del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre la Administración Local ⁸⁰, como explica ENTRENA CUESTA⁸¹, con en el fenómeno de la descentralización administrativa, resulta esencial la existencia de un control sobre los entes descentralizados por parte de los entes que se descentralizan, pudiendo ser este control judicial, legislativo o administrativo, control que ha de existir, pues de lo contrario los entes descentralizados serían soberanos. Este autor precisa también que, en aquellos casos en los que el ente descentralizado goce de autonomía (como es el caso de los Municipios y Provincias), la existencia de controles administrativos debe admitirse “con especial cautela”, concluyendo que “los principios de unidad y coordinación y la posible proyección de la actividad de que se trate sobre materias que superen el marco del interés exclusivo del sujeto público actuante podrán, por ende, habilitar al legislador para configurar controles”.

En relación con este tema, podemos aludir a algunas resoluciones jurisprudenciales que han analizado la cuestión de los símbolos. En primer lugar, nos referiremos a la STC

⁸⁰ ENTRENA CUESTA, R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Tecnos, Madrid, 1999, indica que del principio de autonomía y de la LRBRL deducirse la supresión de la tutela sobre la Administración local, pero que el Real Decreto Legislativo 781/1986 ha incluido numerosas medidas de control que se encuadran conceptualmente en la categoría de tutela administrativa, citando los artículos. 78, 79, 84, 95, 107, 128, 424, 425, 427 y 430 del citado Real Decreto Legislativo.

⁸¹ *Op. cit.*, pág. 39.

130/1991, de 6 de junio, en la que se resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Valencia. La cuestión fue la siguiente: El Tribunal Supremo anuló los Estatutos aprobados por dicha Universidad, por entender que era ilegal el escudo que se establecía en los mismos. El fallo del Tribunal Supremo se fundamentó en la inexistencia de una causa jurídica fundada en un interés público que justificara la adopción del nuevo escudo, con lo cual la resolución de aprobación de los Estatutos era, arbitraria y vulneraba el artículo 9.3 CE a juicio del Tribunal Supremo.

El Tribunal Constitucional señaló que, de acuerdo con el artículo 12.1 de la Ley de Reforma Universitaria, los Estatutos de la Universidad habían de ser aprobados si se ajustaban a lo establecido en dicha Ley, admitiéndose sobre ellos un control de legalidad, pero nunca un control de oportunidad o conveniencia, ni siquiera de carácter meramente técnico dirigido a perfeccionar la redacción de la norma estatutaria ⁸². Expuesto lo anterior, el Tribunal Constitucional señaló que “no hay que buscar causa jurídica o interés público justificativos de la voluntad claustral más allá de ella misma (...) ni siendo el acuerdo claustral expresión de un derecho de libertad debe buscarse la raíz o causa exógenos a la libre decisión claustral”.

Esta sentencia del Tribunal Constitucional añadió que “la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) (...) no ha sido vulnerada o desconocida en el presente caso. Como dijimos en nuestra STC 94/1985 (RTC 1985\94) al símbolo político de una Comunidad Autónoma (allí), o de una Universidad (aquí), corresponde “al lado de una función significativa integradora, una esencial función representativa e identificadora, que debe ejercer con la mayor pureza y virtualidad posibles” (FJ 7.º). (...) Pues bien, dado que la capacidad del Claustro universitario para la elección de sus símbolos representativos entra de plano en el contenido normal de la potestad autonormativa de la Universidad y, dada la inexistencia de predeterminación normativa ni de contenido preceptivo alguno respecto a los criterios que a tales efectos habrían de seguirse, resulta evidente el apoderamiento incondicionado o, si se prefiere, la plena libertad electiva del Claustro para adoptar, entre todas las posibles, la opción mayoritariamente considerada más conveniente; elección que, a falta de elementos objetivos y normativos que la sustentaran, se habría necesariamente de adoptar conforme a criterios de oportunidad o conveniencia libremente valorados y decididos por los claustrales (...). Las evidencias históricas y las razones heráldicas no bastan, sin más, para menoscabar el derecho fundamental de autonomía universitaria ni, por ello mismo, para sustituir los símbolos libre y voluntariamente decididos por el Claustro Constituyente (...)”.

En esta Sentencia el Tribunal Constitucional, calificó a los argumentos históricos, emocionales y heráldicos de argumentos “de oportunidad o conveniencia”, concluyendo que

⁸² SSTC 26/1987 [RTC 1987\26] y, 55/1989 [RTC 1989\55].

no pueden convertirse “por vía judicial aquellos argumentos de oportunidad en impedimentos jurídicos para el legítimo ejercicio por aquel Claustro constituyente del derecho fundamental de autonomía universitaria”.

Como puede apreciarse, la citada Sentencia del Tribunal Constitucional señala que la aprobación de símbolos es insita a la potestad autonormativa de la Universidad, y admite un control de legalidad sobre los Estatutos de la misma; pero, como no existen predeterminaciones normativas respecto a los criterios que habían de seguirse para la adopción del símbolo, el Tribunal Constitucional concluye que la adopción del símbolo era una decisión discrecional de la Universidad y, que no podían alegarse, para acreditar su invalidez, argumentos fundamentados en las normas de la Heráldica, pues éstas no habían sido establecidas como criterio por la Ley reguladora de esta materia.

En esta Sentencia se califica, pues, a la Heráldica como una cuestión de oportunidad, pero ello es así porque en el caso concreto la normativa vigente no imponía el respeto a las normas heráldicas, con lo cual el órgano era libre para dotarse del símbolo que estimara oportuno. En sentido contrario podría entenderse que las normas de la Heráldica habrían sido aplicables si así lo hubiera dispuesto la ley reguladora de la autonomía universitaria o cualquier otra norma aplicable a los símbolos universitarios.

En segundo lugar, podemos referirnos a la STSJ de Cataluña, de 26 julio de 2002 [RJCA 2002\1077], que trata de la impugnación por parte de la Societat Catalana de Genealogía, Heráldica i Vexilologia, de los acuerdos de 1996 y 1997 por los que el Ayuntamiento de Barcelona dotaba a la ciudad de sello oficial, símbolo y bandera. Dicha Sentencia señala que “en este caso, la legislación local establece una serie de parámetros o condiciones bien concretas que han de ser respetadas en la adopción de los símbolos de los Entes Locales ⁸³. El examen de esta adecuación a Derecho constituye precisamente el objeto de este proceso (...). También por razones de fondo resulta no ajustado a Derecho el referido acuerdo de 17 de mayo de 1996 (...). El “símbolo” que aprueba el acto recurrido no respeta las normas de la heráldica, como se deduce inequívocamente del dictamen pericial aportado a los autos, por lo que su consideración como escudo vulneraría frontalmente lo dispuesto en el citado artículo 35 de la Ley Municipal ⁸⁴”.

Este fallo parte de la posibilidad de realizar un control de legalidad sobre el símbolo local que, además, si la normativa aplicable lo dispone, como era el caso, abarcará también el

⁸³ A diferencia de lo que ocurría con la normativa aplicable a la adopción de su Escudo por la Universidad de Valencia, caso en el que la normativa aplicable no establecía expresamente ningún requisito técnico, estético formal o de fondo para los símbolos de esta Entidad Pública.

⁸⁴ El artículo. 35 de la Ley 8/1987, de 15 abril, del Parlamento de Cataluña, imponía el respeto a las normas de la Heráldica, pues disponía que “1. Las corporaciones locales podrán dotarse de un escudo o emblema como distintivo. 2. Los elementos del escudo se fundamentarán en hechos históricos o geográficos, en características propias de la corporación o en su propio nombre. En cualquier caso, deberán respetar las normas de la heráldica”.

sometimiento de éste a las normas de la heráldica. Precisamente el TSJ de Cataluña se pronunció también sobre la posibilidad de que la normativa impusiera los criterios técnicos de la Heráldica y atribuyera a la Comunidad Autónoma una función de control de legalidad que abarcara este aspecto. Es decir, que por vía reglamentaria puede disponerse que la Comunidad Autónoma controle el sometimiento de los símbolos locales a las normas de la Heráldica. Así ocurre en la Sentencia del citado TSJ de 13 de julio de 2001, que estimó la validez del Reglamento de los símbolos de los Entes Locales de Cataluña, que se aprobó por el Decreto 263/1991, de 25 de noviembre. Este Decreto catalán dispuso que los escudos locales no serían inscritos en el Registro correspondiente si eran contrarios a las normas heráldicas, si eran susceptibles de ser confundidos con los símbolos de otro Ente Local, o si no se fundamentaban en hechos históricos o geográficos o en características propias y distintivas ni en su propio nombre. La denegación de la inscripción impedía el uso del escudo. Pues bien, la Sentencia citada admite este control, que califica como control de legalidad, e indica que “en definitiva, cabe controlar la potestad administrativa que aprueba un proyecto de escudo municipal cuando no descansa en las pautas legales, las que establecen el artículo 35.2 de la ley municipal catalana”. Y concluye sobre la invalidez del escudo municipal del caso enjuiciado, señalando que no se fundamenta en “hechos históricos o geográficos, en características propias de la corporación o en su propio nombre”.

En todo caso, podemos afirmar que la intervención de la Comunidad Autónoma de Andalucía prevista en la LSTR consistente en comprobar la legalidad de los símbolos en los términos que hemos expuesto, parece muy acertada, por cuanto, en otro caso, el único control ejercitable en orden a la legalidad de la adopción, modificación o rehabilitación de los símbolos, sería el judicial. Y en este sentido, sin perjuicio del eventual control jurisdiccional de los actos administrativos, de conformidad con las reglas generales aplicables, lo cierto es que, desde una perspectiva práctica, parece mucho más operativo el que se examine por la Comunidad Autónoma la corrección del procedimiento administrativo y el respeto a los aspectos (realmente básicos o mínimos) del artículo 4 LSTR, sin necesidad de acudir a la jurisdicción (a la que, en todo caso, podrá acudirse).

3.5 LAS GARANTÍAS PROCEDIMENTALES Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Aunque se reduce la intervención de la Junta de Andalucía en el procedimiento administrativo regulado en la LSTR, el legislador andaluz es consciente de la necesidad de consolidar las garantías procedimentales y la participación ciudadana en el procedimiento de adopción de los símbolos locales, atendida la especial naturaleza de éstos, cuyo fundamento surge de la fuerza identificativa que tengan para la población.

Como consecuencia de este objetivo, figuran las siguientes previsiones, algunas de las cuales ya existían en la normativa anterior, y otras son auténticas novedades que introduce la LSTR:

- Regulación de un trámite de información pública.
- Exigencia de una mayoría cualificada para aprobar el símbolo.
- Regulación de la iniciativa vecinal.
- Regulación del concurso público de ideas.
- Referencia al plazo máximo de resolución del procedimiento y al silencio administrativo.

4. LOS SÍMBOLOS MUNICIPALES EN EL DERECHO AUTONÓMICO.

No es, ni puede ser objeto de esta obra realizar un estudio exhaustivo de la normativa aprobada por las distintas Comunidades Autónomas en esta materia, que desbordaría el objeto principal de nuestro análisis y, que excedería del alcance pretendido. No obstante, y como la doctrina viene reconociendo reiteradamente, el estudio del Derecho comparado, en este caso autonómico, ofrece variadas perspectivas que permiten contrastar y conocer con mayor profundidad el contenido de la propia normativa interna (en este caso, la normativa andaluza *versus* la normativa de otras Comunidades Autónomas).

Podemos hacer referencia a algunos puntos principales, como son la vigencia o no de las normas de la Heráldica y demás disciplinas auxiliares de la Historia, la fundamentación o motivos que se exigen para los escudos y banderas, las Administraciones que intervienen en el procedimiento (que, como veremos, es bifásico), y la emisión de informes por determinados órganos especializados en materia Heráldica.

Así, en primer lugar, podemos indicar que la mayor parte de las Comunidades Autónomas establecen expresamente en sus normas la vigencia de los criterios de la Heráldica, Vexilología y demás disciplinas aplicables.

Así, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de las Cortes de Aragón dispone que las Entidades Locales aragonesas podrán adoptar sus símbolos, modificarlos o rehabilitar los que históricamente les correspondiesen ⁸⁵, debiendo fundamentarse los elementos utilizados

⁸⁵ Artículo 26.1 Ley 7/1999.

en “hechos históricos o geográficos, tradiciones o características propias” y debiendo en todo caso “respetar las reglas de la heráldica, de la vexilología o las que correspondan según la naturaleza del símbolo” ⁸⁶. En esta Comunidad Autónoma se dictó el Decreto 355/2002, por el que se aprueban los criterios técnicos básicos para la adopción de Escudos y Banderas por las Comarcas de Aragón, en el que se parte (según indica la propia Exposición de Motivos del Decreto) de la aplicación de las normas de la Heráldica y la Vexilología, y se imponen para todos los símbolos de las Comarcas ciertos criterios de uniformidad, establecidos en el artículo 1 del citado Decreto ⁸⁷.

Por su parte, el Decreto 1/1992, de 21 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento de rehabilitación, modificación o adopción de escudos, banderas y otros símbolos de los Municipios y demás Entidades locales de la citada Comunidad Autónoma, señala que, atendido al valor que para la cohesión e identificación de las agrupaciones humanas tienen los símbolos representativos, así como al hecho de que tales símbolos validan la documentación oficial, no es conveniente que la adopción de escudos, banderas u otros símbolos se produzca en razón de circunstancias “intranscendentes o caprichosas”, sino que ha de garantizarse “la correcta sujeción del diseño de todos ellos a las leyes y convenciones de las disciplinas historiográficas correspondientes” (Heráldica, Vexilología y Sigilografía) ⁸⁸.

Ello determina la exigencia de un dictamen de un órgano consultivo y técnico, como el Consejo Asesor de Heráldica y Simbología de Aragón, como órgano adscrito a la Administración autonómica. Además, se exige informe de la Real Academia de Historia. La emisión de estos informes tiene gran relevancia en relación con la adopción del símbolo local, pues en el artículo 4 del citado Decreto se dispone que “en el caso de que alguno de los informes emitidos resultara desfavorable a la propuesta de la Entidad local correspondiente, se notificarán a ésta las objeciones formuladas. La Entidad local interesada deberá adoptar nuevo acuerdo sobre el asunto a la vista de los informes emitidos (...)” Se aprecia aquí una gran similitud con el derogado Decreto 14/1995 andaluz.

En Canarias, el Decreto 123/1990, de 29 de junio, modificado por el Decreto 157/1992, regula el procedimiento a seguir para la aprobación, por la Comunidad

⁸⁶ Artículo 26.2 Ley 7/1999.

⁸⁷ En particular, señala, para el escudo, que ha de ser “cuadrilongo con base convexa. El jefe del escudo (1/6 del mismo) con Señal Real de Aragón (de oro, cuatro palos de gules) será el elemento común (...). El timbre consistirá en la corona del Escudo de Aragón, pero modificada en sus elementos superiores –las flores de lis- para indicar grado menor, de modo que la comarca tendrá doce florones (seis visibles) y cuatro flores de lis (tres visibles.)” Para la bandera señala que “se empleará la Bandera de Aragón con un cuadrado curvilíneo en losange, al asta, inscrito en las cinco franjas superiores, y en el cual se representará el emblema característico de cada entidad, con el significado de la vida nueva y vigorosa que nace de Aragón: la Comarca.

⁸⁸ Esta es precisamente la orientación de la que partía el hasta ahora vigente Decreto 14/1995, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Autónoma de Canarias, de escudos heráldicos, blasones y banderas de las islas y municipios del Archipiélago, y establece una normas sobre los criterios básicos que deben seguirse en las propuestas que formulen las Entidades Locales, criterios que se fundamentan en las normas tradicionales de las ciencias heráldica y vexilológica ⁸⁹, “en razón del patrimonio histórico y cultural del Archipiélago en el contexto nacional”, según indica la Exposición de Motivos del citado Decreto.

La normativa canaria exige que los símbolos empleados por los Entes Locales respeten la heráldica tradicional y cuando esto no sea posible por carecer de dicha tradición que se busque acomodo en motivos tradicionales y del entorno o representativos. El artículo 3 del citado Decreto dispone que “si la Entidad Local careciera de heráldica tradicional, se utilizará como motivo principal del Escudo alguno muy representativo del lugar o su entorno”; por tanto, en este último caso, no se exige que el símbolo aluda a hechos históricos, pero, en todo caso, habrá de disponerse “a modo de figuras ordenadas en cuarteles, de acuerdo con las reglas de la heráldica”. El respeto general a las normas de la Heráldica y Vexilología determina la emisión de un informe por el Instituto de Estudios Canarios (que sustituye, en esta función, a la Real Academia de Historia, a partir del citado Decreto 123/1990).

Por lo que se refiere a Cataluña, podemos indicar que el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, dispone, en su artículo 36, que las Corporaciones Locales podrán dotarse de un escudo o emblema como distintivo, y que los elementos del escudo habrán de fundamentarse en hechos históricos o geográficos, en características propias de la Corporación o en su propio nombre. Pero, en cualquier caso, añade que deberán respetar las normas de la Heráldica. Vemos, pues, que, en cuanto al contenido de los símbolos, no se exige un fundamento únicamente histórico o geográfico, sino que puede ser una referencia al propio nombre de la Corporación, pero, en todo caso, se impone el respeto a los criterios o reglas de la Heráldica.

Particularmente interesante resulta el Decreto 263/1991, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los símbolos de los entes locales de Cataluña, el cual, según explica su Exposición de Motivos, distingue, por un lado, el escudo y la bandera, como símbolos representativos de los Entes Locales catalanes y, por otro, los que llama “emblemas que son denominados símbolos distintivos”, y que indica que son “de más reciente introducción en el mundo de la identificación de las entidades”. En este sentido, en la citada Exposición de Motivos se señala que “desde hace unos años, han proliferado nuevos símbolos meramente distintivos que, más que del rigor de la

⁸⁹ Por lo que, como en otras Comunidades Autónomas, se exige que la Corporación que propone su símbolo, incorpore en el expediente administrativo una memoria debidamente documentada, expresada en lenguaje técnico heráldico y suscrita por un experto en la materia, en la cual se acrediten las razones históricas, culturales y sociales que justifiquen la propuesta, desde un punto de vista heráldico.

ciencia y del arte heráldico, son fruto de la espléndida creatividad de muchos de los diseñadores catalanes más relevantes”. Por tanto, como símbolos representativos de las Entidades Locales se reconocen solamente los escudos y banderas, que, además, se ajustarán a las reglas de la Heráldica y a los criterios técnicos que señala el propio Reglamento (cfr. artículo 3 del citado Reglamento).

El resto de símbolos, que no se fundamentan en la disciplina heráldica, son denominados emblemas “meramente distintivos” y, para ellos se regula un procedimiento con unas “normas y unos criterios menos estrictos”. Esta denominación de símbolos “distintivos” da a entender que se trata de símbolos de naturaleza o funcionalidad distinta a la de los símbolos denominados como “representativos” de los Entes Locales catalanes. Ya hemos aludido anteriormente al contexto que actualmente se vive en relación con los símbolos de la ciudad de Barcelona, y a cómo existen opiniones que distinguen entre el escudo y los demás signos representativos del Municipio, por un lado, y la “marca corporativa”, por otro lado.

Sin embargo, la distinción entre ambos símbolos no parece del todo clara si analizamos en su conjunto el Decreto 263/1991. En primer lugar, respecto de su utilización no parece haber grandes diferencias, pues el artículo 11 del Reglamento citado dispone que en las comunicaciones oficiales de los Entes Locales no pueden constar otros símbolos más “que el escudo o el emblema propios debidamente aprobados”, con lo que parecen equipararse ambos tipos de símbolos. Además, el procedimiento para la adopción de dichos símbolos es prácticamente idéntico (integrado por los trámites de acuerdo inicial del Ente Local, trámite de información pública, acuerdo definitivo del Ente Local, control por parte de la Comunidad Autónoma y, si ésta formula objeciones y no se aceptan por el Ente Local, denegación de la inscripción del símbolo en el Registro autonómico de Entidades Locales).

La principal diferencia parece radicar en los extremos que la Comunidad Autónoma controla en cada tipo de símbolo, pues en el caso de las banderas y escudos se refiere también a su corrección heráldica, mientras que en el caso de los emblemas solamente se controlan los extremos de los artículos 22 y 23 del Reglamento, que se refieren al tipo de símbolo que puede adoptar cada tipo de Entidad Local ⁹⁰ y, disponen que el emblema no puede consistir en una modificación, deformación o simplificación del escudo, aunque puede basarse en elementos de éste.

⁹⁰ En efecto, hemos de indicar que el concepto de emblema está íntimamente ligado con el tipo de Entidad u Organismo que puede adoptarlo, pues en el citado Reglamento se dispone que los Entes Locales territoriales y las entidades municipales descentralizadas son los que pueden dotarse de un escudo (y también de un emblema). En cuanto al resto de entes locales, los consorcios de carácter local, y los entes sin personalidad propia dependientes de las Entidades Locales, pueden adoptar un emblema (pero solamente si sus estatutos, en su caso, lo prevén).

Refiriéndonos a la Comunidad Autónoma de Extremadura, podemos indicar que en el Decreto 63/2001, de 2 de mayo, de regulación de los símbolos, tratamientos y honores de las Entidades Locales, se establecen una serie de criterios técnicos básicos para la elaboración de los símbolos y, se prevé la emisión de un informe por el Consejo Asesor de Honores y Distinciones, en el que se examine el sometimiento del proyecto de bandera, escudo heráldico u otro símbolo local a las normas heráldicas o vexilológicas. En particular, se indica en el citado Decreto que “la investigación histórica ha de ser exhaustiva”⁹¹. La emisión de este informe resulta de gran relevancia, pues el artículo 9 del citado Decreto dispone lo siguiente: “Si el dictamen emitido por el Consejo Asesor fuese favorable al proyecto de símbolo presentado por la Entidad Local, dicho proyecto será aprobado por Orden del titular de la Consejería de Presidencia (...). En los supuestos de discrepancia, el Consejo Asesor de Honores y Distinciones determinará con precisión en su dictamen los extremos que considere contrarios a las normas heráldicas o vexilológicas, así como las causas de su incorrección y, simultáneamente, propondrá las alternativas que juzgue más adecuadas. (...) Transcurrido el plazo (...) sin que el Ayuntamiento adopte acuerdo expreso sobre la alternativas propuestas por el Consejo Asesor de Honores y Distinciones, y comunicado a la Consejería de Presidencia, se presumirá que el Ayuntamiento está conforme con las alternativas propuestas por el Consejo Asesor mencionado y se continuará con la tramitación del expediente (...)”. Se prevé también el caso de que la Corporación presente alegaciones, de las que se dará traslado al mencionado Consejo Asesor, y si la Entidad Local se ratifica en sus alegaciones, es el titular de la Consejería de Presidencia el que resolverá el expediente”.

Puede indicarse también que en Galicia, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local, dispone, en su artículo 258, que las Entidades Locales de dicha Comunidad Autónoma podrán adoptar escudos heráldicos y banderas propios y privados, modificar los existentes o rehabilitar los que históricamente utilizaran, precisando que “se basarán en hechos históricos o geográficos característicos y peculiares de su territorio, conforme a las normas de la heráldica”. Y, en relación con esta previsión, en su artículo 260 se dispone que la Comisión de Heráldica, adscrita a la Consellería competente en materia de régimen local, es el órgano consultivo de la Xunta de Galicia, correspondiéndole emitir informe vinculante en los procedimientos de aprobación, modificación o rehabilitación de los citados símbolos. En particular, mediante el Decreto 369/1998, de 10 de diciembre, que desarrolla el procedimiento administrativo⁹².

⁹¹ Especificándose que si no hubiera hechos históricos relevantes, es aconsejable incorporar al escudo armas parlantes.

⁹² Tratándose de un informe vinculante, se dispone en el artículo 6 del citado Decreto que “en el caso de que el informe (...) no fuese favorable a la pretensión de la entidad local, se le dará a ésta un plazo de audiencia de dos meses, durante el cual podrá adoptar un nuevo acuerdo en pleno modificando su propuesta para adecuarla a las recomendaciones de la Comisión Heráldica. (...) De no cumplirse este requisito por la entidad local proponente en el plazo señalado, la Consellería de Justicia, Interior y Relaciones Laborales dictará resolución motivada dando fin al expediente”. Entendemos que desestimando la adopción del símbolo, por cuanto el informe de la Comisión Heráldica es vinculante.

Pasando a realizar alguna referencia sobre la Comunidad Autónoma de Madrid, podemos indicar que la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, dispone en su artículo 7, que “son símbolos de los Municipios y demás Entidades Locales su escudo, bandera, leyenda, emblemas, himnos o cualquier otro signo o elemento distintivo basado en criterios históricos, geográficos, tradicionales o análogos” y, dispone expresamente que habrán de “respetarse las reglas de la heráldica, vexilología o las que correspondan según la naturaleza del símbolo”.

La citada Ley se remite al procedimiento que reglamentariamente se determine. Por el momento, la Comunidad de Madrid ha venido aplicando los artículos 186 y siguientes del ROF y el Decreto 30/1987, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula el procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de banderas y escudos municipales, norma en la que se exigen dos informes: uno de la Real Academia de Historia y, otro de los Asesores de Heráldica (Real Academia Matritense de Heráldica y Genealogía).

En parecidos términos a la citada ley madrileña 2/2003 se pronuncia la Ley 6/1988, de 25 agosto, de la Asamblea Regional de Murcia, que dispone, en su artículo 20, que las Entidades Locales de la Región de Murcia podrán dotarse de un escudo o emblema cuyos elementos se basarán en hechos históricos o geográficos característicos y peculiares, conforme a las normas de la Heráldica.

Por su parte, el Decreto 116/1994, de 21 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan los símbolos, tratamientos y honores de las entidades locales de la Comunidad Valenciana, dedica su artículo 12 a los “criterios heráldicos y vexilológicos”, estableciendo una serie de criterios técnicos sobre los distintos símbolos. Y precisamente para garantizar el respeto a estos criterios técnicos y a los antecedentes históricos, se prevé la emisión de informe por el Consejo Técnico, que es el órgano consultivo, dependiente de la Consellería de Administración Pública, especializado en heráldica, vexilología y distinciones, al que corresponde emitir dictamen en los procedimientos de adopción, rehabilitación o modificación de escudos, banderas, tratamientos y honores de las entidades locales (artículos 4 y ss. del citado Decreto). Este informe, al igual que hemos indicado al referirnos a otras Comunidades Autónomas, es de gran relevancia, pues, aunque no se indica en el mencionado Decreto, de manera expresa, que sea vinculante, lo cierto es que si en el mismo se proponen modificaciones se requiere a la Entidad Local correspondiente que aporte los dibujos ajustados, y si el informe técnico es desfavorable, se dispone que el citado Consejo determinará todos los extremos que considere contrarios a las normas heráldicas o vexilológicas, así como las causas que fundamentan su incorrección, y propondrá las alternativas que considere más adecuadas técnica e históricamente. El Ente Local podrá efectuar alegaciones, y solamente si el citado Consejo modifica su parecer, se aprobará el símbolo por resolución del Conseller de Administración Pública.

Con respecto al contenido de los símbolos, es decir, a los motivos que han de contener los escudos, banderas, etc., ya se ha anticipado algo en los párrafos anteriores, por lo que nos limitaremos a realizar unas breves referencias. La mayoría de las Comunidades Autónomas exigen que los escudos aludan a la historia de los Entes Locales. Así, el Decreto 116/1994, de 21 de julio, del Gobierno Valenciano, dedica su artículo 11 a la “fundamentación de los símbolos locales”, estableciendo una serie de especificaciones sobre el contenido de los símbolos, destacando que el escudo de la Entidad Local “deberá fundamentarse en sus antecedentes históricos”. Por su parte, ya hemos señalado que el Decreto 63/2001, de 2 de mayo, de la Consejería de Presidencia de Extremadura, al tratar de los criterios técnicos a los que han de ajustarse los símbolos de las entidades locales, indica que “la investigación histórica ha de ser exhaustiva. En el caso de que no hubiere hechos históricos relevantes, es aconsejable incorporar al escudo armas parlantes”.

Otras Comunidades, si bien hacen referencia al origen histórico de los símbolos, también permiten adoptarlos con otro fundamento. Así, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, del Parlamento de Navarra, dispone que las Entidades Locales de esta Comunidad podrán dotarse de bandera y también de escudo o emblema distintivo, que habrá de fundamentarse “en hechos históricos, tradicionales o geográficos, en características propias de la corporación, o en su propio nombre”. Ya hemos señalado también que la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de la Asamblea Regional de Murcia, permite a las Entidades Locales basarse no solamente en hechos históricos, sino también en hechos geográficos característicos y peculiares. En similares términos se expresa la Ley 2/2003 de Administración Local de la Comunidad de Madrid. La Ley 7/1999, del Parlamento aragonés permite fundamentar el símbolo local no necesariamente en la historia, sino también en “hechos geográficos, tradiciones o características propias”.

En Canarias se dispone, como ya hemos indicado, que si la Entidad Local careciera de heráldica tradicional, se utilizará como motivo principal del Escudo alguno muy representativo del lugar o su entorno”. También hemos indicado que, en Cataluña, los elementos del escudo local habrán de fundamentarse en hechos históricos o geográficos, en características propias de la Corporación o en su propio nombre. Por tanto, en estos últimos casos, aunque hay mayor amplitud, siempre se impone el criterio de fundamentar el símbolo en características propias del Ente Local o en su propio nombre, sin que exista la posibilidad de adoptar un símbolo de significado abstracto o desligado de esas características.

Es otro rasgo generalizado de la normativa autonómica comparada la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento administrativo de adopción del símbolo, correspondiendo la aprobación de éste al máximo órgano colegiado de Gobierno de la Comunidad. Así, y a rasgos generales, el procedimiento administrativo es de

carácter bifásico, presentando dos fases principales que pueden esquematizarse del siguiente modo:

1) Tramitación en la Administración Local.

- a) Acuerdo del Ente Local de iniciativa en la creación, modificación o rehabilitación del símbolo.
- b) Trámite de información pública.
- c) Acuerdo definitivo del Ente Local de aprobación del símbolo.

2) Tramitación en la Comunidad Autónoma.

- a) Remisión del expediente administrativo a la Consejería competente en materia de régimen local.
- b) Emisión de informe por órgano especializado en materia heráldica ⁹³.
- c) Si el informe contiene objeciones, se comunican al Ente Local para que se ajuste a las mismas.
- d) El procedimiento concluye con la aprobación del símbolo por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, normalmente siempre que el símbolo se ajuste a lo dispuesto en el citado informe, o el órgano especializado haya modificado su parecer aceptando las alegaciones del Ente Local.

Así pues, en la mayor parte de los casos se trata de un procedimiento bifásico en el que la iniciativa corresponde al Ente Local, mediante acuerdo conforme a lo dispuesto en el artículo 22.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tras lo cual, es la Comunidad Autónoma la que aprueba el símbolo local ⁹⁴, concretamente a través del máximo órgano colegiado de Gobierno ⁹⁵. Existe alguna excepción, como la regulada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que dispone de un sistema mixto, pues en

⁹³ Este órgano se dispone que sea la Real Academia de Historia, o en algunas Comunidades Autónomas es un órgano creado en el seno de la propia Administración autonómica.

⁹⁴ En Cataluña el Decreto 263/1991 prevé que son las Corporaciones Locales las que aprueban su símbolo, si bien la Comunidad Autónoma interviene cuando el escudo o bandera sean susceptibles de ser confundidos con los de otro municipio o cuando no se cumplan determinados requisitos. Y esta intervención consiste en la denegación de la inscripción del símbolo, la cual es necesaria para poder utilizar los símbolos. Por tanto, el procedimiento no consiste en una aprobación provisional por el Ente Local seguida de la aprobación definitiva del símbolo por la Generalitat, sino que es el Ente Local el que aprueba su símbolo, si bien le será denegada la inscripción por la Generalitat en ciertos casos, con las importantes consecuencias que ello acarrea. Se trata más bien de ejercer, por la Comunidad Autónoma, un control de legalidad. Y la forma procedimental en que se ejerce, que no consiste en que la Comunidad Autónoma, tras ese estudio de legalidad, apruebe el símbolo, parece más ajustada al principio de autonomía local.

⁹⁵ Existen algunas particularidades, como Canarias, donde la aprobación de los escudos heráldicos, blasones y banderas corresponde al Consejero de la Presidencia. Por otro lado, el ejercicio de la competencia autonómica para aprobar los títulos, escudos y otros símbolos locales había sido delegada, por la Comunidad de Castilla y León, en las Diputaciones Provinciales, para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes (ver Decreto 256/1990, de 13 de diciembre); aunque, como luego se expone, desde la Ley 1/1998, son los propios Municipios los que tienen la competencia para aprobar sus escudos.

principio la Comunidad Autónoma concede el símbolo al Ente Local, pero su Ley 1/1998, de 4 de junio, dispone un caso particular en el artículo 28, previsto solamente para los Municipios y para los escudos, en el que es el propio Municipio el que aprueba su escudo. Así, dispone dicho artículo que “los municipios de Castilla y León podrán aprobar su propio escudo heráldico o alterar el que los distinga por acuerdo del Ayuntamiento adoptado por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, previa instrucción del procedimiento en el que consten las razones que lo justifique, dibujo-proyecto del nuevo blasón e informe del órgano asesor en la materia de la Junta de Castilla y León”.

La intervención de las Comunidades Autónomas, según podemos apreciar, consiste en un control de legalidad (no de oportunidad) y, dado que, entre otros aspectos, ha de controlarse el sometimiento del símbolo a las normas de la Heráldica, se prevé la emisión de un informe por un órgano de carácter técnico, que suele ser una Academia o un órgano creado por la propia Comunidad Autónoma, según los casos. Por ejemplo, el Consejo Asesor de Heráldica y Simbología de Aragón, el Consejo Asesor de Honores y Distinciones en Extremadura, la Comisión Heráldica en Galicia, el Consejo Técnico en Valencia, tratándose habitualmente de órganos dependientes de la Consejería competente en materia de régimen local. Veremos a continuación que la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la nueva LSTR, se separa de este segundo aspecto aunque sí mantiene un control de legalidad por parte de la Administración autonómica.

5. COMPETENCIA NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

La Exposición de Motivos de la LSTR cita como fundamento competencial del legislador autonómico el artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía, que señala que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre la materia de “régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el núm. 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. El artículo 149.1.18ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, entre las cuales, lógicamente, se ubican los Entes Locales. Por tanto, entran en juego los conceptos de “régimen local” y “régimen jurídico de las administraciones públicas”.

El significado de la expresión “régimen local”, junto con otras como “regulación de las condiciones básicas” o “bases del régimen jurídico” ha sido una cuestión de contornos dudosos para la doctrina. Siguiendo a LLISSET BORRELL ⁹⁶, podemos definir el concepto

⁹⁶ Vid. LLISSET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001, pág. 50.

de régimen local como “el conjunto de principios, normas e instituciones que garantizan, dentro del Estado –unitario o compuesto– la existencia de Corporaciones públicas territoriales, integradas por los propios ciudadanos –Concejo abierto– o por sus representantes elegidos, a las que la Ley asigna el gobierno y la administración de partes diferenciadas –basadas en la heterogeneidad del territorio nacional– con autonomía y subordinación a los intereses generales que el Estado o los fragmentos del Estado compuesto personifican”. En otras palabras, este autor define el régimen local como el “régimen jurídico de la composición, estructura, competencias y procedimientos peculiares de adopción democrática de decisiones y de impugnación de los actos y contratos de las Corporaciones Locales”.

Por su parte, el Consejo Consultivo de Andalucía, en los dictámenes 70/1995 y 8/1996, ha concluido que la expresión “régimen local” no se limita a comprender las cuestiones meramente organizativas de la Administración Local, sino que comprende, en general, el régimen jurídico de las Entidades Locales. Y este régimen jurídico abarca los aspectos referidos a su identidad corporativa. Concretamente, en los citados Dictámenes se indica que el orden constitucional de distribución de competencias exige que se admita “la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas que en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas” (STC 214/1989; FJ 6). Ahora bien, dentro de este marco de referencia, delimitado por un lado, por las normas básicas del Estado que, por otro lado, han dotado de un contenido inatacable a la autonomía municipal, cuya garantía institucional consagró la Constitución, la Comunidad Autónoma dispone de un espacio normativo propio. Ámbito normativo en el que, como queda señalado, la Comunidad Autónoma ha de respetar la normativa básica dictada por el Estado. Dicha normativa se contiene, en principio, en la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que ha de entenderse de aplicación directa en todo el territorio nacional, ya que en ella se establece un modelo determinado de autonomía local, diseñado por el Estado, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.18ª de la Constitución, así como en la Ley 30/1992, que viene a establecer, con carácter básico, el régimen jurídico general de las Administraciones Públicas, incluyendo entre ellas a las Administraciones Locales, como se observa en la delimitación de su ámbito de aplicación contenida en el artículo 2 de la misma.

Pero esta competencia “exclusiva” que el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma encuentra límites, fundamentalmente en lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª CE (que atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas) y en el principio de autonomía local. Veremos, en todo caso, que en el presente caso el principio de autonomía local se ve precisamente impulsado con la nueva Ley, en lugar de constituir propiamente un límite a la misma, pues se amplía la libertad municipal en lugar de restringirla con nuevos requisitos o mecanismos de control.

Por lo que se refiere al primer límite, el artículo 149.1.18ª CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”⁹⁷. Por tanto, existe una competencia exclusiva normativa del Estado, pero solamente para regular las bases⁹⁸. Así, y como ha afirmado la STC 32/1981, de 28 de julio, la determinación de las condiciones básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas por el Estado no puede dar lugar a un régimen totalmente uniforme para toda la Administración Local, sino que debe permitir distintas opciones normativas a las Comunidades Autónomas (dentro, lógicamente, de un mínimo común denominador), pues la competencia normativa de las Comunidades Autónomas no es para aprobar simples reglamentos de desarrollo de la legislación básica estatal, sino que tienen competencia legislativa, no meramente reglamentaria. Así, indica el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, que “la garantía constitucional (se refiere a la garantía institucional de la Administración Local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente”.

Como indica ABELLÁ POBLET⁹⁹, refiriéndose al carácter básico de la Ley 7/1985, la legislación autonómica no puede vulnerar las bases legislativas estatales, pero, por su parte, el Estado, al aprobar la legislación básica, no puede descender a detalles o pormenores impropios de su naturaleza de bases, “pues ello equivaldría a cercenar de forma indirecta las facultades legislativas de desarrollo de las Comunidades Autónomas”.

Con respecto al segundo límite al que hemos hecho referencia, esto es, al principio de autonomía local, hemos de indicar que ésta resulta constitucionalmente reconocida y garantizada, pudiendo definirse como el derecho que tiene la Entidad Local a participar en el gobierno y en la administración de los asuntos que afectan a sus intereses locales. El concepto de autonomía local implica, pues, un núcleo de materias y aspectos relativos a las Entidades Locales que resulta indisponible para el

⁹⁷ Respecto al concepto de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, LLISSET BORRELL (*op. cit.*, pág. 134) considera que no sólo incluye el procedimiento y el régimen de recursos, sino también los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado.

⁹⁸ Por tanto nos hallamos con que el régimen jurídico de las Entidades Locales, en cuanto a sus fuentes reguladoras, tiene carácter bifronte, en la medida en que la competencia se reparte entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

⁹⁹ ABELLÁ POBLET, M., *Nuevo Régimen Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001.

legislador estatal o autonómico. En particular, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, indica, al referirse a la garantía institucional a favor de determinadas Entidades Locales establecida en los artículos 137, 141 y 142 de la Constitución, que “a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas (las instituciones locales) la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza”. Ello implica, según indica la misma Sentencia, que “la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. (...) En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución (...)”.

Pero, asimismo, y sin perjuicio de este núcleo intangible, la autonomía local es objeto de configuración legal, de manera que, con respeto a la normativa estatal básica, las Comunidades Autónomas pueden intervenir en dicha configuración siempre que sus Estatutos les atribuyan dicha competencia.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 2 de febrero de 1981, ya señaló que el artículo 137 CE ciñe el ámbito de poder de los Municipios y Provincias a la “gestión de sus respectivos intereses”, lo que exige que se dote a cada Ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. Por tanto, la autonomía que la Constitución garantiza a cada Entidad lo es en función del criterio del interés municipal o provincial. Y, en lo que aquí interesa, la citada Sentencia analiza la cuestión de los controles ejercidos por otras Administraciones sobre los Entes Locales, señalando que el poder de éstos para la gestión de sus respectivos intereses se ejerce en el marco del Ordenamiento Jurídico, siendo la Ley la que, en definitiva, concreta el principio de autonomía de cada tipo de entidad, destacando el hecho de que la Constitución contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad ¹⁰⁰.

Y, precisamente, entiende el Tribunal Constitucional que dicha posición de superioridad ¹⁰¹ permite afirmar que el principio de autonomía es compatible con la existencia de un

¹⁰⁰ Como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación.

¹⁰¹ Al respecto, LLISSET BORREL (*op. cit.*, pág. 129), se refiere a la caracterización positiva y negativa de la autonomía local: caracterización positiva en cuanto a la gestión por los Entes de sus respectivos intereses, y caracterización negativa en cuanto a la subordinación de los Entes Locales

control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, añadiendo que, en todo caso, los controles no pueden ser genéricos y, que los controles puntuales habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la Entidad Local incidan en intereses generales o concurrentes con los del Estado o de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, como se indica en dicha Sentencia, la autonomía garantizada por la Constitución impide que las decisiones de las Entidades Locales relativas a la gestión de sus intereses respectivos sean sometidas a un control de oportunidad (pues, en definitiva, ello implicaría que la decisión entonces sería compartida con otra Administración), salvo las excepciones que prevea la propia Constitución.

Expuesto lo anterior sobre el principio de autonomía local, si tenemos en cuenta que los símbolos representativos de las Entidades Locales tienen el importante valor de ser signos de identificación, integración y cohesión social y que representan la identidad del Ente y su población, parece evidente que deberá atribuirse por el legislador la mayor libertad posible a las Entidades Locales para dotarse de sus símbolos representativos. Ha de postularse, pues, la mínima intervención por parte de otras Administraciones Públicas, en particular, de las Comunidades Autónomas, en esta materia, orientación ésta que preside precisamente la normativa contenida en la LSTR.

Y acerca de este principio de mínima intervención, como hemos indicado, la LSTR respeta el principio de autonomía local, por cuanto no sólo no establece limitaciones improcedentes de dicha autonomía, sino que tiende a favorecerla, siendo así que es la propia Entidad Local la que aprueba las decisiones relativas a sus símbolos, que ya no han de ser aprobados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Por otro lado, también en relación con el principio de mínima intervención de la Comunidad Autónoma, hemos de indicar que este principio no resulta vulnerado, a nuestro juicio, por el establecimiento de garantías procedimentales que aseguren la participación ciudadana y un alto nivel de consenso en la adopción de los símbolos locales, ni tampoco es vulnerado por el hecho de que la Comunidad Autónoma controle (desde criterios de legalidad y no de oportunidad) el respeto de estas garantías procedimentales.

También resultan perfectamente justificados y respetuosos con la autonomía local los artículos de la Ley que establecen previsiones para garantizar los legítimos intereses de terceros (por ejemplo, las reglas que pretenden evitar la confusión de símbolos) o los valores o principios fundamentales de nuestra estructura socio-política (respeto a los valores y principios constitucionales, etc.).

Y, en particular, debe destacarse que otra de las características que está presente en la nueva normativa es la de especificar expresamente los aspectos a los que se limita el control ejercido por la Comunidad Autónoma. Sobre este control se puede señalar que se trata de un control de mera legalidad, no de oportunidad, y que es un control limitado a aspectos muy concretos. En concreto, el control queda limitado a la comprobación de

que se ha respetado el procedimiento administrativo establecido en la Ley para adoptar, modificar o rehabilitar el símbolo y, por otra parte, el análisis de la eventual concurrencia de alguna de las prohibiciones contenidas en el artículo 4 LSTR.

Por otro lado, hemos visto que un aspecto relevante de la nueva normativa ha sido el de suprimir la obligatoria sumisión a criterios técnicos y a las normas de las disciplinas heráldica, vexilológica y sigilográfica, pudiendo encontrarse alguna relación entre la autonomía local y este aspecto. Así, podría llegar a plantearse en qué modo la imposición de normas heráldicas, vexilológicas o sigilográficas a las Entidades Locales para que puedan válidamente adoptar sus símbolos, es verdaderamente respetuosa con el principio de autonomía local, o si más bien pudiera lesionarlo. Incluso cabría preguntarse si existe fundamento suficiente para imponer criterios técnico-formales en general cualquiera que sea su procedencia, a la adopción de tales símbolos, o criterios de uniformidad formal.

Se trata de una cuestión sobre la que al parecer no se han generado dudas, todavía, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas que imponen el respeto a los criterios técnicos mencionados para la adopción de los símbolos de las Entidades Locales. Sin embargo, ya hemos visto cómo algunas resoluciones judiciales parecen admitir la imposición a los Entes Locales de las reglas de la Heráldica u otras disciplinas, por lo que nos remitimos a lo expuesto anteriormente.

No podemos pasar por alto que el Real Decreto 3315/1983, de 20 de julio, de traspaso de funciones y servicios en materia de Administración Local transfirió a la Comunidad Autónoma de Andalucía, entre otras cuestiones, "(...) la aprobación de escudos heráldicos municipales, previo informe de la Real Academia de la Historia". Y que el artículo 187 ROF señala que "la adopción de escudos heráldicos municipales requerirá acuerdo del Ayuntamiento Pleno, con expresión de las razones que la justifiquen, dibujo-proyecto del nuevo blasón, informe de la Real Academia de la Historia y aprobación por el órgano de gobierno competente de la Comunidad Autónoma". Ante estos preceptos resulta ineludible realizar alguna consideración adicional sobre el sentido de la expresión "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas" y su relación con la LSTR. El ROF ha planteado desde el principio serios problemas interpretativos. Como su propio nombre indica también aborda cuestiones que van más allá de las meramente organizativas. De hecho los artículos 187 y siguientes se insertan en el Título V dedicado al procedimiento y al régimen jurídico y, en estas materias es obligada la remisión a la LRJPAC. Podría plantearse si los artículos 187 y siguientes del ROF regulan "bases del régimen jurídico".

Conviene traer a colación la STC 50/1999 que señala lo siguiente: "La materia competencial en la que deben encuadrarse los preceptos impugnados dejando de momento aparte el enjuiciamiento del artículo 36, es, pues, como hemos avanzado, la relativa al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. En efecto, en esta materia este Tribunal ha incluido, por lo que aquí importa, "la organización de todas las

Administraciones Públicas” (STC 32/1981), “los aspectos organizativos e institucionales de esas administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización de las mismas” (STC 35/1982).

En virtud de esa competencia básica, el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones Públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el artículo 149.1.18ª CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar “a los administrados un tratamiento común ante ellas” y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas en los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias”.

Junto a esto, no puede perderse de vista que debe incluirse dentro del título competencial “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, la regulación de las relaciones interadministrativas (Título I de la LRJPAC) ya que desde la STC 76/1983 el Tribunal ve en el artículo 149.1.18ª CE “la habilitación que permite al legislador dictarlas, pues, de acuerdo con el mencionado artículo a él corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y, por ende, de las bases a que habrá de ajustarse la coordinación entre éstas, así como las transferencias o delegaciones de funciones administrativas a favor de las Diputaciones Provinciales”.

Hemos de aludir en último lugar a otra previsión constitucional que ha de respetar el legislador andaluz: la atribución al Estado de competencia exclusiva en materia de “bases del procedimiento administrativo común” (artículo 149.1.18ª CE). Así, la LSTR contiene preceptos relativos al procedimiento administrativo para la adopción, modificación o rehabilitación de los símbolos representativos de las Entidades Locales, debiendo el legislador autonómico sujetarse a lo dispuesto en la legislación básica sobre procedimiento administrativo, tal y como resulta del citado artículo 149.1.18ª CE. Esto significa que la LSTR ha debido respetar el contenido de la LRJPAC, cuestión que analizamos a continuación, al estudiar en detalle, los preceptos de la Ley objeto de estos comentarios.



SEGUNDA PARTE

COMENTARIOS A LA LEY DE SÍMBOLOS, TRATAMIENTOS Y
REGISTRO DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA



TÍTULO I

De los símbolos de las Entidades Locales de Andalucía

CAPÍTULO PRIMERO

OBJETO, ÁMBITO, DEFINICIONES Y SÍMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Artículo 1. Objeto.

- 1. La presente Ley establece las normas reguladoras de la adopción, modificación, rehabilitación, uso y protección de los símbolos de las Entidades Locales de Andalucía, entendiéndose por tales los símbolos gráficos, de expresión verbal, vexilológicos y sonoros, así como cualquier otro de distinta naturaleza.*
- 2. La presente Ley establece las normas de tratamiento de las Entidades Locales de Andalucía.*
- 3. Por la presente Ley se crea igualmente el Registro Andaluz de Entidades Locales.*

Para empezar, tenemos que decir que, a nuestro juicio, tanto el artículo 1 como el artículo 2 LSTR, deberían haberse ubicado, por razones sistemáticas, en un Título Preliminar, porque tratan sobre el objeto y el ámbito material de la Ley, respectivamente, y porque son materias, estas dos, que afectan al contenido de la LSTR en su conjunto y, por tanto, que encajan mal bajo el Título Primero, rubricado, “De los Símbolos de las Entidades Locales de Andalucía”. Además, la LSTR realiza una clara distribución de las materias que regula en tres grupos, que se corresponden con sus tres Títulos: El Título Primero, dedicado a los símbolos de las entidades locales de Andalucía, el Título Segundo, que regula los tratamientos de las entidades locales territoriales de Andalucía y, el Título Tercero, sobre el Registro Andaluz de Entidades Locales. Por esos motivos, entendemos que hubiera sido más correcta la ubicación de los artículos 1 y 2 en un Título Preliminar y, por tanto, fuera del Capítulo Primero del Título I.

Sin perjuicio de esta primera consideración, el artículo 1 LSTR, contempla el objeto de regulación de esta ley desde una perspectiva material, es decir, este primer artículo delimita las materias que la LSTR regula, y que, como acabamos de señalar, se encuadran en tres grupos:

- a) La adopción, modificación, rehabilitación, uso y protección de los símbolos de las Entidades Locales de Andalucía (Título Primero).
- b) Los tratamientos de las Entidades Locales de Andalucía (Título Segundo).
- c) La creación del Registro Andaluz de Entidades Locales (Título Tercero).

El primer grupo de materias reguladas por la LSTR son los símbolos representativos de las Entidades Locales de Andalucía (letra a) del artículo 1). Como se verá con mayor detalle al hilo del comentario de los siguientes artículos de la ley, se regulan los procedimientos administrativos a través de los cuales las Entidades Locales de Andalucía pueden dotarse de símbolos representativos, mediante la triple fórmula de adopción, modificación o rehabilitación. Esta regulación procedimental incluye, tanto los trámites formales de cada procedimiento, desde la iniciación hasta la resolución, (artículos 5 y ss.), como los requisitos de carácter sustantivo que deben reunir los símbolos objeto del procedimiento de que se trate (artículo 4).

Por otra parte, también dentro de este primer grupo de materias se incluye el uso de los símbolos (Capítulo Quinto del Título I) y, la protección administrativa de dichos símbolos (Capítulo Sexto del Título I).

Con respecto a la primera cuestión, esto es, la aprobación de símbolos, ya hemos señalado que la LSTR, ha optado por prever tres modalidades diferentes: Adopción, modificación y, rehabilitación de símbolos. Cuando decimos que la LSTR ha optado por tres modalidades de aprobación de símbolos, lo que queremos decir, es que el legislador andaluz ha considerado que la adopción, la modificación y la rehabilitación son fenómenos diferentes, aunque no los defina expresamente y, aunque no se hayan establecido en esta ley tres procedimientos distintos. De hecho, tanto la adopción como la modificación se rigen por el mismo procedimiento y, también la rehabilitación se rige por dicho procedimiento con una sola salvedad. Ahora bien, si el legislador hubiera entendido que se trataba de tres fenómenos idénticos no habría utilizado tres términos distintos. A partir de esta observación conviene analizar si las peculiaridades de tres fenómenos distintos han sido tenidas en cuenta en la redacción del procedimiento.

Aunque el legislador no define qué es la adopción, la modificación y la rehabilitación de símbolos, y aunque parece que ha huido conscientemente de ello, resulta necesario aclarar este extremo. Si partimos de la última modalidad, es decir, la rehabilitación de símbolos, observamos que el artículo 16 LSTR establece que “el procedimiento para

la rehabilitación de símbolos que históricamente hubieren utilizado será el establecido para la adopción o modificación sin que se pueda utilizar para ello la modalidad de concurso de ideas”. Este precepto nos sugiere dos consideraciones: La primera es que la rehabilitación de símbolos se refiere a símbolos que “históricamente hubieren utilizado” las Entidades Locales. La segunda consideración es que no se puede utilizar la modalidad de concurso de ideas porque no tiene sentido la innovación cuando se pretende rehabilitar un símbolo. En definitiva, de este precepto se deduce que la LSTR llama rehabilitación al procedimiento a través del cual se pretende restablecer el uso de un símbolo que, aún no siendo utilizado en la actualidad por la entidad local, fue utilizado por dicha entidad local en el pasado.

A partir del concepto de rehabilitación que parece deducirse de la LSTR podríamos decir que la adopción de símbolos, en esta ley, tiene como finalidad la creación *ex novo* de un símbolo. Y, por tanto, el procedimiento de adopción, que coincide sustancialmente con el de modificación, es el cauce a través del cual las Entidades Locales pueden crear, para su uso, un símbolo nuevo que con anterioridad no existía.

Por último, la modificación, tiene como finalidad la alteración de los símbolos usados por la Entidad Local y debidamente aprobados. El procedimiento de modificación es, por consiguiente, el cauce a través del cual las Entidades Locales pueden alterar o variar los símbolos usados por ellas y aprobados. Podría pensarse que la modificación puede ser tanto por adopción *ex novo*, como por rehabilitación, como por variación parcial de un símbolo. Sin embargo, dado que la adopción *ex novo* y la rehabilitación están expresamente previstas en la LSTR, entendemos que la modificación se refiere a la alteración parcial de los símbolos usados y aprobados.

Por otro lado, se indica en la misma letra a) del artículo 1 LSTR, que los símbolos regulados son los de las Entidades Locales de Andalucía, concepto éste que ha de ser definido atendiendo a lo dispuesto en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, en la legislación básica estatal (fundamentalmente la LRBRL) y en la propia legislación aprobada por la Comunidad Autónoma (destacando, en especial, la Ley 7/1993, de 27 de julio, de demarcación municipal). En párrafos posteriores efectuamos algunos comentarios sobre este aspecto.

La segunda materia regulada en la LSTR es el tratamiento que deben recibir las Entidades Locales de Andalucía. Sin embargo, desde ahora tenemos que decir que la pretensión de la letra b) del artículo 1 LSTR se ve defraudada por el contenido del artículo 22 LSTR, precisamente porque este artículo atribuye un tratamiento determinado a las Diputaciones y Ayuntamientos de Andalucía pero excluye de tratamiento alguno a las demás Entidades Locales, como por ejemplo, a las Entidades Locales Autónomas, con la salvedad de que a la fecha de entrada en vigor de la Ley tuvieran algún tratamiento legalmente reconocido. Esta afirmación ha sido confirmada por el artículo 66 RDMRAEL, de 30 de agosto que establece

expresamente, por si hubiera duda, que “las entidades locales autónomas así como sus órganos de gobierno no gozarán de fórmula de tratamiento específico alguna”. Está claro que se ha querido introducir un elemento diferenciador más entre entidades locales y entidades locales autónomas. En todo caso, la visión moderna de los símbolos que ha tenido el legislador andaluz en esta ley no se plasma quizás en la regulación de los tratamientos de las Entidades Locales. Resulta paradójico hoy en día que se sigan atribuyendo tratamientos a las Entidades Locales cuando las Comunidades Autónomas, el Estado o la propia Unión Europea no reciben tratamiento alguno; es por tanto una rémora del pasado hartamente cuestionable desde la perspectiva de los valores constitucionales.

Por último, la letra c) del artículo 1 se refiere a la creación del Registro de Entidades Locales de Andalucía, Registro que tendrá por finalidad la práctica de las inscripciones de los sujetos inscribibles, de sus actos, de los actos administrativos que les afecten y demás vicisitudes en los términos que se determinen reglamentariamente. El RDMRAEL regula la organización general del Registro a las que nos referiremos más adelante.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La presente Ley es de aplicación a los municipios, provincias y demás Entidades Locales territoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como es lógico, la normativa aprobada por la Comunidad Autónoma encuentra el límite territorial que implica el propio concepto de autonomía, de manera que no puede extralimitarse pretendiendo surtir efectos más allá de su propio territorio. Por ello, el artículo 2 LSTR especifica que resulta aplicable a las Entidades Locales territoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este artículo se refiere expresamente a los Municipios y Provincias, para a continuación, establecer que es aplicable en general a las “demás Entidades Locales territoriales” de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como se aprecia claramente, solamente se refiere a la Administración territorial, no a la institucional. Sobre este punto, puede indicarse que los símbolos, entendidos como representativos del Ente político e integradores de la comunidad sobre la que éste se asienta, pertenecen más bien al ámbito de los Entes Públicos territoriales, que son los que disponen de auténtica capacidad política o de gobierno, y no tanto a las Administraciones institucionales, que son instrumentos del Poder ejecutivo, pura Administración. Otra cuestión será que éstas también dispongan de signos identificativos, pero más bien pertenecientes a otra esfera o función, distinta de la identificación socio-política, y que será más bien la función identificadora del servicio administrativo.

Puede indicarse, en último término, que la precisión con la que se expresa este artículo 2 no coincide literalmente con lo dispuesto en el artículo 1, que se refiere a los símbolos “de las Entidades Locales de Andalucía”, sin expresar el término “territoriales”. A la vista de la mayor concreción del artículo 2 LSTR (que se ciñe a las entidades territoriales), podría entenderse que solamente se regulan los símbolos de las Entidades Locales territoriales, pero no parece claro que sea ésta la finalidad de la Ley, puesto que, si partimos de un concepto estricto y clásico de Administración Territorial, quedarían fuera las Comarcas, las Mancomunidades de Municipios, las Áreas Metropolitanas, etc. Quizás la cuestión radica en determinar qué concepto de Entidad Local territorial ha manejado el legislador andaluz en la LSTR, puesto que podría parecer que este concepto abarca a las mancomunidades y otras Entidades Locales distintas del Municipio y la Provincia.

Al respecto, hemos de indicar que el concepto de Entidad Local territorial está aclarado en el artículo 3 LRBRL, que distingue entre entidades locales territoriales, en las que sitúa al Municipio, la Provincia y la Isla, y Entidades Locales de otro tipo (“otras”), en las que sitúa las Entidades locales de ámbito inferior al Municipio, las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios.

Por tanto, y dado que el artículo 1 LSTR se refiere a los símbolos de las “Entidades Locales” sin especificar nada más, hemos de entender que el procedimiento y la normativa prevista en la LSTR afecta a todos los Entes Locales, sean o no territoriales en el sentido expuesto, y que el artículo 2 tiene más bien la finalidad de limitar el espacio físico de aplicación de la LSTR.

Por otro lado, existen figuras fronterizas que es preciso clarificar, aunque sea de manera breve; figuras tales como las Entidades Locales Autónomas, los Consorcios Locales, o las sociedades y fundaciones de participación o constitución local.

Ley 7/1993, de 27 julio, de demarcación municipal regula en su Título V la figura de las Entidades Locales Autónomas, indicando en su artículo 47 que los núcleos separados de población dentro de un término municipal podrán acceder a la administración de sus propios intereses, constituyéndose en Entidades Locales Autónomas y bajo la denominación de “pedanías, villas, aldeas” o cualquier otra de reconocida implantación en el lugar, de conformidad con el principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Se añade en dicho artículo que las Entidades Locales Autónomas que se creen al amparo de la presente Ley tendrán la condición y tratamiento de Entidades Locales (añadiéndose que igualmente gozarán de tal condición aquellas entidades creadas con anterioridad a la aprobación de esta Ley por el Parlamento de Andalucía, salvo que los vecinos en forma mayoritaria y directa, muestren su voluntad contraria). El artículo 66 RDMRAEL, de 30 de agosto, establece en el párrafo segundo que “(...) las Entidades Locales Autónomas podrán adoptar símbolos gráficos, sonoros o vexilológicos, así como la utilización de sello en sus comunicaciones oficiales, conforme a lo previsto con carácter general en la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía”.

En cuanto a los Consorcios Locales, nos remitimos a las referencias efectuadas con ocasión del análisis del Registro Andaluz de Entidades Locales. Aquí diremos solamente que, en relación con la interpretación de la normativa estatal básica, predomina en la doctrina y en la jurisprudencia la opinión de que hay que estudiar cada caso concreto para determinar si un Consorcio es un Ente Local; en particular, se considera que un Consorcio es un Ente Local si lo componen exclusivamente Administraciones Locales, o si, siendo miembros otras Entidades, se ejercitan competencias de carácter local. Dado que la LSTR se refiere a los símbolos de las “Entidades Locales”, parece que solo será aplicable, en cuanto se refiere a los Consorcios, a aquéllos que tengan el carácter de Ente Local (aunque la Ley 7/1993 no especifica de manera expresa cuándo tienen este carácter).

Finalmente, en relación con las sociedades y fundaciones de participación o constitución local, hemos de indicar que no les resulta aplicable la LSTR, pues no son Entidades Locales.

En todo caso, el RDMRAEL, al referirse a los datos registrales que deben inscribirse en el Registro Andaluz de Entidades Locales menciona los símbolos oficiales de Municipios (artículo 113.1.A.c)), Provincias (artículo 113.1.B.b)), Entidades Locales Autónomas y Entidades de ámbito territorial inferior al municipio (artículo 113.1.C.c)), Áreas Metropolitanas, Comarcas y otras agrupaciones municipales (artículo 113.1.F.d)), y no señala la posibilidad de inscripción de símbolos de Mancomunidades y Consorcios.

Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- a) Símbolos gráficos: los escudos, emblemas, logotipos y otras insignias gráficas a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.*
- b) Símbolos de expresión verbal: los lemas, apotegmas, anagramas y otros símbolos basados en expresiones verbales a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.*
- c) Símbolos vexilológicos: las banderas, enseñas, estandartes, pendones y otras insignias consistentes en piezas de tela a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.*
- d) Símbolos sonoros: los himnos y cualquier composición musical, con o sin letra, a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.*

La LSTR contiene un artículo específicamente destinado a definir los términos, relativos a la simbología local, que en la misma se emplean, si bien resulta de cierta dificultad expresar el contenido de los conceptos aludidos, especialmente si se pretende no incurrir en tautologías. En todo caso, se ha de tener en cuenta que las definiciones contenidas en el artículo 2 son definiciones legales.

El apartado 1 del artículo 1 LSTR, al delimitar uno de los objetos de la ley, esto es, la adopción, modificación, rehabilitación, uso y protección de los símbolos de las Entidades Locales de Andalucía, concreta que se consideran símbolos los “gráficos, de expresión verbal, vexilológicos y sonoros, así como cualquier otro de distinta naturaleza”. Si se considera que esta norma, al emplear la expresión “entendiéndose por tales” está pretendiendo definir el concepto de símbolo, entonces habría que concluir que la misma es tautológica por completo. Sin embargo, entendemos que la finalidad de este inciso del apartado 1 del artículo 1 LSTR es dejar claro que la Ley es aplicable a todo tipo de símbolos de las Entidades Locales, no solamente a los clásicos símbolos heráldicos, vexilológicos y sigilográficos. De hecho, el precepto citado incluye una cláusula abierta que se refiere a cualquier otro signo de distinta naturaleza, que fuera imaginable.

Por tanto, el objeto de la LSTR es amplio, en el sentido de que no se limita a tipos concretos de símbolos (los más tradicionales suelen ser la bandera, el escudo y el sello).

El artículo 3 LSRT, aunque se titula “definiciones”, no fija con claridad, exactitud y precisión el significado de las palabras símbolo gráfico, de expresión verbal, vexilológico o sonoro. En realidad, lo que hace dicho artículo 3 es dar un concepto legal de dichas palabras por referencia a los elementos distintivos que se incluyen en ellas. Así por ejemplo, no define los símbolos gráficos, pero dice que son símbolos gráficos los escudos, emblemas, logotipos y otras insignias gráficas a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolos de las mismas. Es decir, que la norma efectúa una referencia casuística, para concluir con una cláusula abierta que permite el acceso de otros símbolos distintos a los mencionados en la Ley, por lo menos, en los casos de símbolos gráficos, de expresión verbal y vexilológicos. En cambio, cuando se refiere a los símbolos sonoros la delimitación parece ser más restrictiva porque sólo incluye los himnos y las composiciones musicales, con o sin letra, aunque parece lógico entender que en éstas están incluidos todos los posibles símbolos sonoros.

En todo caso, la distinción de varios tipos de símbolos no da lugar a la aplicación de un régimen jurídico diferenciado para cada uno de ellos, sino que más bien tiende a confirmar que la Ley es aplicable a cualquier símbolo que sea representativo o indetificativo de una Entidad Local, con independencia de su naturaleza.

A diferencia del sistema de delimitación o sistematización de símbolos que emplea la Ley Andaluza, en normas aprobadas por otras Comunidades Autónomas se acude a un concepto estricto de “definición” para fijar con exactitud el significado de las palabras utilizadas. Particularmente interesante resulta el glosario de términos que recoge el Decreto 116/1994, de 21 de junio, del Gobierno Valenciano, por el que se regulan los símbolos, tratamientos y honores de las entidades locales de la Comunidad Valenciana. Así, y para su contraste con lo que en esta obra se expone, consideramos oportuno transcribir lo dispuesto en el artículo 2 del citado Decreto, dedicado a definiciones:

- “1. *Escudo: Un símbolo o enseña formada por una superficie entre líneas, llamada campo, donde se representan diferentes elementos, heráldicos o cargos.*
2. *Bandera: Un lienzo, de tafetán u otra tela, de figura comúnmente rectangular o cuadrilonga, que se asegura por uno de sus lados a un asta o a una driza, y se emplea como insignia o señal.*
3. *Emblema: Cualquier símbolo gráfico, diferente del escudo o la bandera, que pueda representar simbólicamente al municipio, con independencia de su forma.*
4. *Estandarte: Una insignia consistente en un pedazo de tela generalmente cuadrilongo, donde figura el escudo de la corporación, y lleva su borde superior fijo en una vara que pende horizontalmente de un mástil con el cual forma cruz.*
5. *Sello: Un utensilio, por lo común de metal o caucho, que sirve para estampar las armas en él grabadas, y se emplea para autorizar documentos, cerrar pliegos y otros usos análogos. Es un círculo en cuyo centro figura el escudo municipal o, en su defecto, el de la Generalitat Valenciana y alrededor del cual figura la inscripción “Ayuntamiento de ...” (nombre completo y oficial del municipio o de la respectiva entidad local)”.*

Como puede apreciarse, la terminología empleada en esta enumeración de conceptos y definición de los mismos es más propia del lenguaje heráldico, del que pretende apartarse la nueva Ley Andaluza en un acercamiento a una concepción más moderna de los símbolos.

Volviendo a las distintas categorías de símbolos de la LSTR, parece conveniente dar algunas explicaciones a los conceptos manejados por el legislador andaluz. Sin perjuicio del estudio concreto de los tipos de símbolos regulados por la Ley, el concepto común de símbolo merece una breve alusión. El Diccionario de la Real Academia lo define como “representación sensorialmente perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con ésta por una convención socialmente aceptada”. Este es el concepto aludido por la propia Exposición de Motivos de la LSTR.

Si se observa la Exposición de Motivos de la LSTR se apreciará que el legislador andaluz ha acudido al concepto de símbolo que se emplea en el lenguaje común y, que menciona el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia. En efecto, la Academia define el símbolo como una “representación sensorialmente perceptible de una realidad, en virtud de rasgos que se asocian con ésta por una convención socialmente aceptada”.

a) Símbolos Gráficos.

Se pueden definir como insignias gráficas, es decir, relativas a la impresión o a la escritura. Y la LSTR alude expresamente a los escudos, emblemas y logotipos. Esta enumeración es innovadora en el ámbito comparado con el resto de las Comunidades Autónomas, que no mencionan expresamente el concepto de logotipo. Los términos escudo y emblema tienen un uso más generalizado y propio en el ámbito de la Heráldica. Sin embargo, ya hemos expuesto anteriormente que los conceptos de escudo y emblema se han desfigurado o se han transformado por el uso social que de ellos se ha hecho y por el olvido o alejamiento de sus raíces originarias. En efecto, en la actualidad tanto la población en general, como el legislador que reconoce los cambios que se producen en la sociedad y en la cultura, atribuyen la denominación de escudo o de emblema a realidades que nada tienen que ver con los conceptos heráldicos de escudo y emblema.

En todo caso, resulta oportuno hacer referencia a las definiciones que de estas realidades da la Real Academia Española en su Diccionario. En cuanto al término “escudo”, el mismo aparece definido como “arma defensiva, que se lleva embrazada, para cubrirse y resguardarse de las armas ofensivas y de otras agresiones”. Lógicamente, este no es el significado al que se alude cuando se emplea en el sentido de símbolo, figurando en el citado Diccionario también la acepción de “escudo de armas”, que queda definido como “campo, superficie o espacio de distintas formas en que se representan los blasones de un Estado, población, familia, corporación, etc.”.

Nos encontramos aquí con el término “blasón”, propio también de la disciplina Heráldica y, que en el propio Diccionario se define como el “arte de explicar y describir los escudos de armas de cada linaje, ciudad o persona”. Pero en el lenguaje común también se emplea el término “blasón” para referirse al propio escudo de armas.

Respecto del término “logotipo”, el citado Diccionario lo define, en primer lugar, como “distintivo formado por letras, abreviaturas, etc., peculiar de una empresa, conmemoración, marca o producto”. Y, en un sentido más especializado, en segundo lugar, lo define como “grupo de letras, abreviaturas, cifras, etc., fundidas en un solo bloque para facilitar la composición tipográfica”. De lo expuesto resulta patente que el término logotipo, socialmente, viene asociado al ámbito empresarial o mercantil, al ámbito de las actividades económicas y de las marcas comerciales, si bien la definición transcrita también alude al caso de las conmemoraciones.

Hemos visto, en todo caso, cómo algunos autores tratan de distinguir el concepto de logotipo del concepto de escudo, ciñendo éste último al ámbito de la Heráldica, pero atribuyendo al logotipo también la aptitud para ser símbolo representativo de una comunidad política. Así, hemos traído a colación anteriormente las reflexiones de GARIJO PÉREZ ¹⁰², quien distingue, por una parte, el concepto de emblema heráldico, y por otra parte, los conceptos de marcas, logotipos y emblemas comerciales y oficiales. Éstos últimos constituyen actualmente el “código visual” utilizado por la sociedad, y que se caracteriza porque, a diferencia de las reglas formales y mutabilidad de los símbolos heráldicos, la creación de los logotipos se rige por una gran libertad formal, prácticamente total, así como, una vez creados, los logotipos devienen inmutables, de forma que se repiten de manera masiva pero también invariable, para poder ser reconocidos por la colectividad.

Como también se ha indicado, a juicio de este autor se ha producido un fenómeno de “irrefrenable asimilación de los blasones a los logotipos y su transformación en prototipos rígidos e inmodificables”, siendo así que el citado autor califica como auténtico logotipo el propio escudo de España, y también el símbolo representativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así pues, actualmente el concepto de escudo se ajusta más a este significado, aunque no sea un significado estrictamente heráldico. Socialmente y a efectos prácticos, hay, pues, una asimilación entre los conceptos de escudo y logotipo a la hora de referirse a los símbolos institucionales, configurándose muchos de éstos con total independencia respecto de las reglas de la Heráldica ¹⁰³.

Vemos también que el término “emblema” está claramente relacionado con los conceptos aludidos y también está expresamente mencionado en el artículo 3 comentado. En un sentido amplio, podemos definirlo como símbolo representativo de carácter gráfico (es decir, como representación gráfica de una realidad ideal o abstracta, susceptible de representarse a través de diversos medios). El Diccionario de la Real Academia Española lo define como “jeroglífico, símbolo o empresa en que se representa alguna figura, al pie de la cual se escribe algún verso o lema que declara el concepto o moralidad que encierra”. En una segunda acepción, también lo define como “cosa que es representación simbólica de otra”. El término tiene su origen en el griego “adorno superpuesto”.

Finalmente, alude la Ley a las “insignias” (concretamente, a las “insignias gráficas”). El término insignia no se limita a los símbolos gráficos, pues también es utilizado por la LSTR para referirse a otros símbolos vexilológicos. En todo caso, la Real Academia

¹⁰² GARIJO PÉREZ, I., *op. cit.*, págs. 49 y ss.

¹⁰³ No obstante, en otros casos, como el de Cataluña, parece distinguirse entre los conceptos de escudo, como símbolo representativo del Ente Local, sometido a las normas de la Heráldica, y por otro lado el emblema, como símbolo meramente distintivo, no sometido a las normas de la Heráldica.

Española define la insignia como “señal, distintivo o divisa honorífica”; “emblema distintivo de una institución, asociación o marca comercial que se usa prendido en la ropa como muestra de vinculación o simpatía”; “bandera, estandarte, imagen o medalla de un grupo civil, militar o religioso”.

Aquí estarían también los que podemos denominar símbolos sigilográficos. La Sigilografía puede definirse como la disciplina que estudia los sellos que se utilizan para autorizar o validar documentos, principalmente. El término “sello” figura en el Diccionario como “trozo pequeño de papel, con timbre oficial de figuras o signos grabados, que se pega a ciertos documentos para darles valor y eficacia”, y como “utensilio que sirve para estampar las armas, divisas, cifras y otras imágenes en él grabadas, y se emplea para autorizar documentos, cerrar pliegos y otros usos análogos”.

Hemos de indicar también que, en el particular ámbito de los símbolos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha regulado la figura del “símbolo genérico”, siendo así que en la página Web institucional ¹⁰⁴ se señala lo siguiente: “El Símbolo Genérico es una síntesis del escudo, con atributos de modernidad y dinamismo. Contiene, de forma sintética, los elementos definitorios del escudo de Andalucía: La Bandera, en forma de arco de medio punto, se expande convirtiéndose en ondas que se proyectan hacia el exterior; Hércules se concentra en un triángulo, figura estática, que como una brújula apunta hacia el Norte. Con esta simbología se representa a la nueva Andalucía, una Andalucía de progreso, en movimiento y en comunicación constante con las nuevas tendencias y tecnologías, sin renunciar a su historia, su cultura y sus raíces”. Este símbolo genérico es, a nuestro juicio, un auténtico logotipo.

También por Decreto 126/1995, de 12 de junio, se reguló el logotipo de reproducción simplificado del Escudo de Andalucía para uso oficial. El mencionado Decreto que se dictó con base en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 3/1982, de 21 de diciembre, establecía que se regularían por Decreto los logotipos de reproducción simplificada del Escudo de Andalucía para uso oficial.

b) Símbolos de expresión verbal.

Se trata de símbolos cuyo medio de exteriorización son las expresiones verbales, es decir, el lenguaje, las palabras. Se refiere el citado artículo 3 expresamente a los lemas, apotegmas y anagramas.

Respecto del término lema, el Diccionario de la Real Academia Española lo define como “argumento o título que precede a ciertas composiciones literarias para indicar en breves términos el asunto o pensamiento de la obra”. Y, en segundo lugar lo define como

¹⁰⁴ www.juntadeandalucia.es

“letra o mote que se pone en los emblemas y empresas para hacerlos más comprensibles”. Por tanto, se trata de un mensaje expresado mediante el alfabeto, que puede acompañar a otros símbolos (se refiere el Diccionario a los emblemas y empresas). Por su parte, el Decreto 14/1995 de la Comunidad Autónoma de Andalucía definía los lemas como apotegmas que destaquen hechos o cualidades relevantes y memorables, de su historia –la del Ente Local– o presente llamados a perpetuarse”.

El término “apotegma”, se define en el citado Diccionario como “dicho breve y sentencioso”, “dicho feliz, generalmente el que tiene celebridad por haberlo proferido o escrito algún hombre ilustre o por cualquier otro concepto”.

Como término similar al de lema, puede utilizarse el de divisa, definido por el Diccionario de la Real Academia, en su acepción propia de la Heráldica, como “lema o mote que se expresa unas veces en términos sucintos, otras por algunas figuras, y otras por ambos modos”.

En cuanto al concepto de anagrama, el Diccionario lo define como “ttransposición de las letras de una palabra o sentencia, de la que resulta otra palabra o sentencia distinta” y como “palabra o sentencia que resulta de esta transposición de letras”, así como también “símbolo o emblema, especialmente el constituido por letras”.

c) Símbolos vexilológicos.

La Ley se refiere expresamente a las banderas, enseñas, estandartes, pendones, y ofrece un concepto general o de cierre aludiendo a “otras insignias consistentes en piezas de tela a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma”.

Siguiendo a CADENAS Y VICENT ¹⁰⁵, puede definirse la Vexilología como la ciencia que estudia las banderas. En definitiva los símbolos vexilológicos serían aquéllos consistentes en piezas de tela. Así, la bandera, conforme al tantas veces citado Diccionario de la Real Academia Española, se define como “tela de forma comúnmente rectangular, que se asegura por uno de sus lados a un asta o a una driza y se emplea como enseña o señal de una nación, una ciudad o una institución”. Suele indicarse que la bandera tiene su origen en las enseñas militares cuya función era distinguir en los combates las distintas unidades combatientes, siendo también necesario su uso en el mar, para identificar las embarcaciones. Durante el Antiguo Régimen, en concreto, la bandera representaba más al soberano reinante que a la propia nación (de manera que las banderas de algunos Estados se asimilaban mucho debido a que tenían la misma persona como soberano).

¹⁰⁵ *Op. cit.*, pág. 101.

El “estandarte” suele definirse como bandera que remata en dos puntas dos veces más largas que su anchura, siendo, por tanto, muy similar al pendón. En cuanto al término “pendón”, éste suele emplearse con el sentido de bandera o estandarte y, particularmente en el ámbito heráldico, se considera como tal a la bandera dos veces más larga que ancha y rematada en punta.

d) Símbolos sonoros.

En último lugar, el artículo 3 comentado alude a los símbolos sonoros, incluyendo entre los mismos los himnos y composiciones musicales en general. El mencionado Diccionario de la Real Academia ofrece varias acepciones del término “himno”. Así, como “composición poética en loor de los dioses o de los héroes”, “composición poética en alabanza de Dios, de la Virgen o de los santos”, “poesía cuyo objeto es exaltar a un gran hombre, celebrar una victoria u otro suceso memorable o expresar júbilo o entusiasmo” y, en último lugar, también lo define como “composición musical”.

Los himnos representativos de las entidades públicas no suelen ser meras composiciones musicales sin mensaje, sino más bien proclamaciones musicales de señas de identidad, de valores y de reivindicaciones. Como ejemplo de esta clase de símbolo, baste citar el himno de Andalucía, en el que se reúnen las raíces populares, las reivindicaciones andaluzas fundamentales, la afirmación del amor a la paz, la apuesta por la esperanza y la voluntad de solidaridad.

Artículo 4. Símbolos de las Entidades Locales.

- 1. Las Entidades Locales pueden dotarse de los símbolos representativos que estimen oportunos, siempre que dichos símbolos y el procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de los mismos se ajusten a las prescripciones de la presente Ley.*
- 2. Se prohíben cualesquiera símbolos que incluyan en su diseño o contenido siglas, anagramas o logotipos de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y demás asociaciones y entidades privadas, así como aquellos otros que impliquen vulneración de los principios constitucionales o lesión a los derechos fundamentales.*
- 3. Se prohíben cualesquiera símbolos que fomenten o inciten a la violencia en cualquiera de sus manifestaciones.*
- 4. Se prohíben cualesquiera símbolos que sean idénticos o induzcan a error o confusión con otros válidamente inscritos.*

La LSTR concede un amplio margen de libertad a las Entidades Locales para la elección de sus símbolos representativos; dice la Ley “pueden dotarse de los símbolos representativos que estimen oportunos”, aunque para su elección y aprobación se deberá respetar el procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación, en cada caso. Los requisitos de carácter sustantivo impuestos por la LSTR son los establecidos en los apartados 2, 3 y, 4 del artículo 4 de la Ley.

El apartado 2 señala que “se prohíben cualesquiera símbolos que incluyan en su diseño o contenido siglas, anagramas o logotipos de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y demás asociaciones y entidades privadas, así como aquellos otros que impliquen vulneración de los principios constitucionales o lesión a los derechos fundamentales”. La prohibición contenida en este apartado 2 es doble:

En primer lugar, se establece una prohibición con la que se trata de evitar que los símbolos de las Entidades Locales puedan ser objeto de apropiación por parte de organizaciones de cualquier tipo que no representan a la comunidad sino a sectores determinados. Los símbolos de las Entidades Locales identifican a la Entidad y por tanto a la organización representativa de la comunidad. En consecuencia, no podría admitirse la aprobación de un símbolo que incluyera elementos recordatorios de agrupaciones de intereses particulares.

En segundo lugar, se establece una prohibición de emplear símbolos que impliquen vulneración de los principios constitucionales o que lesionen los derechos fundamentales. Esta prohibición es principalmente didáctica o recordatoria porque tales principios y derechos ya están consagrados en la norma suprema del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el apartado 3 del artículo 4 prohíbe los símbolos que “fomenten o inciten a la violencia en cualquiera de sus manifestaciones”. El fomento y la incitación a la violencia, en cualquiera de sus manifestaciones, conlleva en muchos casos la lesión de derechos fundamentales y, en todos, la comisión de delitos tipificados en el Código Penal. Sin embargo, el legislador andaluz, inspirado en la legislación deportiva, ha estimado oportuno incluir esta prohibición. En efecto, este precepto ha tomado como referente el artículo 66 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en su redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Acompañamiento. La citada norma deportiva fue introducida en el ámbito nacional con un paquete de medidas para luchar contra la violencia en los espectáculos deportivos, como ya señaló uno de nosotros¹⁰⁶, mediante la cual se prohibió en los acontecimientos deportivos la introducción y exhibición de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que, por su contenido o por las circunstancias en las que se exhibieren o utilizaren, pudieran ser consideradas como actos que incitaran, fomentaran o ayudaran a los comportamientos violentos, xenófobos, racistas o terroristas.

¹⁰⁶ RECUERDA GIRELA, M.A., “Comentarios a la modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, realizada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”, *Derecho Deportivo*, núm. 2, Junta de Andalucía, Sevilla, 2003, pág. 69.

El apartado 4 del artículo 4 de la LSTR establece una prohibición de los símbolos que sean idénticos o induzcan a error o confusión con otros válidamente inscritos con una clara inspiración en la legislación marcaria fomentando con ello la debida inscripción de los símbolos de las Entidades Locales en el Registro autonómico.

Se aprecia, por tanto, en el tenor del artículo 4 LSTR, que las Entidades Locales pueden dotarse de cualquier símbolo, sin que se efectúen las clásicas y típicas remisiones a su fundamento en hechos históricos o geográficos y, sin que se imponga, como requisito para su válida adopción el respeto a las normas de la Heráldica u otras disciplinas. Así que la expresión “símbolos representativos que estimen oportunos” es muy amplia, en la medida en que no va a existir un control sobre el fundamento del símbolo en ningún hecho histórico, geográfico, tradicional o de otro tipo. El único aspecto contemplado por la Ley es la calidad del símbolo, concepto éste referente primordialmente a la aptitud del símbolo para ser vehículo adecuado de comunicación del mensaje que encierra.

Sí hemos de efectuar, sin embargo, algunas consideraciones respecto del caso en que se rehabilite un símbolo (no creándolo, por tanto, *ex novo*). A este respecto, parece razonable que si una Entidad Local pretende rehabilitar un símbolo, habrá de acreditar su origen y procedencia históricos, pues precisamente se trata de utilizar un símbolo que se dice se utilizó como propio en el pasado. Nada impediría que se creara un nuevo símbolo idéntico al antiguo, pero si se va a argumentar como hecho determinante de la adopción del símbolo que éste representó históricamente a la Entidad, parece lógico que se acredite dicho origen histórico.

La LSTR establece para la rehabilitación de símbolos el mismo procedimiento que para su creación o modificación, aunque especifica que no cabrá utilizar en el caso de rehabilitación, como es lógico, la modalidad del concurso de ideas. En el citado procedimiento de creación o modificación de los símbolos, solamente se exige, en el artículo 6.3 de la LSTR un “informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo”, el cual ha de figurar en el expediente administrativo con carácter previo al trámite de información pública. El informe pericial parece que habrá de ser emitido, en el caso de la rehabilitación, por un técnico en la materia histórica o, en su caso, histórico-heráldica, pues su contenido tendrá por finalidad la de justificar el origen histórico del símbolo¹⁰⁷.

En cuanto a la intervención de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el caso de rehabilitación de símbolos, en el procedimiento general se preve, en el artículo 13 de la LSTR, que ha de emitir un informe “de legalidad”. Lo expuesto plantea la duda de si ese examen de legalidad significa que la Comunidad Autónoma examinará también la veracidad histórica del símbolo que se pretende rehabilitar, o solamente supervisará que se ha tramitado

¹⁰⁷ Aunque se trate de un informe realizado por un experto en materia histórica y, en su caso, heráldica, el mencionado informe no ha de versar, sin embargo, sobre el ajuste del símbolo a los criterios estéticos, formales y de fondo de la Heráldica, sino solamente sobre la existencia efectiva del símbolo en el pasado.

correctamente el expediente administrativo, comprobando en particular que se ha emitido el informe de perito en la materia, pero sin entrar a analizar el contenido de dicho informe; en este caso, parece que la Junta de Andalucía debería aceptar el contenido del informe.

En todo caso, y como ya se ha indicado al tratar de las características de la nueva normativa, no se impone la sujeción de los símbolos a las normas de la Heráldica, Vexilología o Sigilografía.

Igualmente, también se ha indicado que no se impone a las Entidades Locales que sus símbolos tengan base en hechos históricos o características geográficas, sino que se les atribuye una libertad total para determinar sus símbolos, tanto en la forma como en el contenido. Esta amplísima libertad diferencia a la LSTR del resto de la normativa autonómica, en la que suele aludirse a hechos históricos, geográficos y a características configuradoras del lugar para determinar los símbolos.

Tal y como está redactada la LSTR, si una Entidad Local se dotara de un símbolo que no se sustentara en elementos propios de su historia, tradición, geografía o análogos, parece que sería difícil impedir su efectividad. Al respecto, sería preciso analizar la incidencia en este punto del concepto de “calidad” del símbolo, empleado no en el articulado de la Ley, pero sí en su Exposición de Motivos, cuando indica que se establece “la intervención de expertos en la materia que puedan garantizar la calidad de dichos símbolos”.

Parece, sin embargo, que hemos de concluir que lo que valida el símbolo, a juicio del legislador (según resulta de la propia Exposición de Motivos, muy explícita en este punto), es el respaldo popular del símbolo, pudiendo éste “tener su origen en la identificación de la población con su presente”. No se alude aquí, pues, a la representación por el símbolo de características geográficas, históricas o tradicionales, sino a algo más abstracto y amplio, que es la identificación del símbolo como propio por la población.

En cuanto a los requisitos de fondo que la LSTR impone a los símbolos locales, se trata de requisitos mínimos. Así, es obvio que los símbolos no pueden fomentar ni incitar a la violencia y también, aunque no lo estableciera expresamente la LSTR, es evidente que los símbolos de los Entes Locales no pueden vulnerar los principios constitucionales, ni lesionar los derechos fundamentales ¹⁰⁸.

Por otro lado, la LSTR prohíbe incluir en los símbolos locales siglas, anagramas o logotipos de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y demás asociaciones y entidades privadas, lo cual resulta totalmente lógico, pues el símbolo local representa a la Entidad Local y no debe inducir a confusión con otras entidades, como las citadas.

¹⁰⁸ Debe entenderse lógicamente los derechos fundamentales susceptibles de ser vulnerados por el contenido de un símbolo como por ejemplo, el derecho a la igualdad, al honor, etc.

Finalmente, se prohíben los símbolos que sean idénticos o induzcan a error o confusión con otros válidamente inscritos. Esta previsión es coherente con el concepto de símbolo local, que implica la finalidad identificativa o distintiva del Ente Local, que permita distinguirlo de otros Entes Locales. Parece razonable que la Comunidad Autónoma vigile este aspecto, como más adelante se expone (ver artículo 17.3 LSTR).

En todo caso, debemos destacar que sólo se comparan los símbolos locales con otros ya inscritos válidamente. La norma se está refiriendo a símbolos ya inscritos en el Registro de Entidades Locales de Andalucía, en el que, entre otros aspectos, han de inscribirse obligatoriamente los símbolos locales.

Por otro lado, cuando un Ente Local pretende dotarse de un símbolo, la Comunidad Autónoma comprobará que éste no se confunde con los símbolos ya inscritos en el Registro citado. Pero si coincidiera o se confundiera con otro símbolo local existente pero no inscrito en dicho Registro, la existencia de éste último no obstará a la inscripción del primero. Y ello por cuanto la LSTR sólo protege los símbolos inscritos. Por tanto, los símbolos no inscritos no son protegidos frente a “imitaciones”. Sería hartamente discutible la justicia de esta opción de protección registral por cuanto que, en otros ámbitos, como el marcario, los signos representativos no registrados también tienen cierta protección en reconocimiento a su uso justificado.

Así, el artículo 18.3 LSTR dispone que “los símbolos no se podrán utilizar hasta que no estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales”; y el artículo 20.1 LSTR establece que “los símbolos de las Entidades Locales, debidamente inscritos y publicados, tendrán la protección que establecen las leyes (...)”; por su parte, el artículo 20.3 LSTR dispone que “la existencia de símbolos idénticos o que pudiesen inducir a error no inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales no podrá alegarse para impedir la válida inscripción del símbolo solicitada conforme a la presente Ley”.

Por tanto, como hemos indicado, el símbolo no inscrito no está protegido por la LSTR, ni siquiera frente a símbolos posteriores idénticos o susceptibles de ser confundidos con aquél, que serán inscribibles.

Hemos de indicar, en último lugar, y también en referencia a la duplicidad de símbolos, que esta circunstancia es analizada por el Gobierno de la Comunidad Autónoma:

En primer lugar, e inmediatamente antes de dictar el acuerdo de adopción del símbolo, el Ente Local remite el expediente a la Comunidad Autónoma, para que ésta emita el informe del artículo 13 LSTR, en el que habrá de hacerse constar, si así fuera, la existencia de símbolos inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales, que sean idénticos o que induzcan a error o confusión (lo que también denominamos como “duplicidad de símbolos”).

En segundo lugar, el artículo 17.3 LSTR dispone que se denegará la inscripción del símbolo si incurre en alguno de los supuestos de prohibición del artículo 4 LSTR, entre los que figura la mencionada duplicidad de símbolos. La denegación de la inscripción por este motivo, ocurre, por tanto, cuando ya se ha aprobado el símbolo por el Ente Local, y luego éste solicita la inscripción. Aunque, en todo caso, probablemente la Junta ya habrá informado al Ente Local de la citada duplicidad de símbolos al emitir el Informe, que es anterior al acuerdo por el que se adopta el símbolo local.

A este respecto, parece conveniente hacer alusión a la figura de la alteración del nombre de los Municipios, pues la legislación estatal regula los problemas que plantea la existencia de denominaciones idénticas o confusas con otras. Al respecto, el artículo 14 de la Ley 7/1985, dispone que los cambios de denominación de los Municipios sólo tendrán carácter oficial cuando, tras haber sido anotados en un Registro creado por el Estado para la inscripción de todas las Entidades Locales, se publiquen en el Boletín Oficial del Estado.

En relación con la duplicidad de denominaciones, la Disposición Adicional del Reglamento estatal regulador del Registro de Entidades Locales (Decreto 382/1986), prevé la inscripción de la nueva denominación del Municipio “siempre que la denominación aprobada no coincida o pueda producir confusión con otras ya existentes”. Asimismo, la Orden de 3 de junio de 1986, del Ministerio de Administración Territorial, dispone que la inscripción de Municipios de nueva creación procederá una vez que se compruebe que su denominación no coincide ni produce confusión con otras ya existentes, y lo mismo prevé para el caso de las modificaciones de denominación (artículos 7 y 8 del Reglamento).

En particular, la citada Orden prevé que la Administración Autónoma (competente para decidir sobre la creación de Municipios y el cambio de denominación) pueda solicitar información al Registro sobre denominaciones ya existentes, para evitar que las nuevas denominaciones que vayan a otorgarse coincidan o puedan producir confusión con otras ya existentes. Concretamente, se dispone que la Comunidad Autónoma competente podrá solicitar al Registro un informe sobre ese aspecto, y que deberá solicitarlo antes de pedir el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si se trata de un expediente de creación de nuevos Municipios, o antes de someterse a la aprobación del órgano que proceda, en los casos de expedientes de cambio de denominación de Municipios.

En este mismo sentido, el artículo 104 RDMRAEL, establece las reglas delimitadoras para el cambio de denominación de los Municipios y de las Entidades Locales Autónomas. En concreto señala que: “a) No se autorizará el cambio de nombre cuando el propuesto sea idéntico a otro existente en el territorio nacional o puede inducir a error en la organización de los servicios públicos; b) No se admitirá la modificación

de la denominación cuando la propuesta contenga incorrecciones lingüísticas o se haga en idioma distinto al castellano, si no responde a la toponimia del lugar”.

El mecanismo de la LSTR para los símbolos locales es similar, porque existe un pronunciamiento sobre la duplicidad de símbolos antes de que el Ente Local apruebe definitivamente el símbolo; incluso el mecanismo previsto en la LSTR es más efectivo en la medida en que no se trata de que el Ente Local pueda pedir información a la Comunidad Autónoma sobre la existencia de otros símbolos similares, sino que ésta ha de informar sobre ello preceptivamente.

Sin embargo, sí debe señalarse que si cuando la Comunidad Autónoma informa sobre la duplicidad de símbolos, el Ente Local ya ha realizado varios trámites entre los que figura el de información pública, e incluso ha tenido lugar la resolución de un concurso de ideas si se acudió a esta vía, estos trámites resultarán inútiles si luego se determina (por informe de la Junta de Andalucía, o posteriormente por el Registro Andaluz) que hay identidad o confusión con símbolos ya inscritos.

Aunque el RDMRAEL, no ha previsto expresamente el acceso a la información contenida en el Registro Andaluz de Entidades Locales, está claro que resultaría de gran utilidad el acceso previo a la configuración del nuevo símbolo para conocer las características de los símbolos inscritos y evitar posibles confusiones que constituirían a la postre un obstáculo para la aprobación del símbolo. Parece conveniente posibilitar al Ente Local para que solicite dicha información incluso antes de iniciar el procedimiento de oficio (si tuviera previsto incluir una propuesta de símbolo concreta) o antes de decidir si admite a trámite una solicitud vecinal que incluyera una propuesta de símbolo. Es sin duda una cuestión de economía procedimental ya que si se conoce desde ese momento la eventual identidad o confusión de símbolos se pueden evitar trámites innecesarios. Y, desde luego, esta información debe poder conocerse antes de resolver el concurso de ideas, si éste se ha realizado (artículo 37 LRJPAC).

Por otro lado, podríamos plantearnos la hipótesis (que puede parecer casi de laboratorio, si bien la realidad es lo suficientemente rica como para que ocurra) de que un Ente Local iniciara un procedimiento de adopción de un símbolo (que puede durar hasta 15 meses, o más, si se suspende el plazo máximo de resolución por causas legales), y mientras se ultima la tramitación, se inicia por otro Ente Local el procedimiento para adoptar un símbolo que induzca a error con aquél. En estos casos, ¿podría ocurrir que el segundo Ente Local llegara a aprobar su símbolo? Parece que la Junta de Andalucía no podría haber informado nada sobre la posible duplicidad, pues el símbolo del primer Ente Local no estaría inscrito. Parece, pues, que con carácter meramente preventivo, podría regularse una figura similar a la reserva de denominaciones de las sociedades mercantiles o a la inscripción provisional de las marcas.

La LSTR no contempla esta posibilidad, que se puede hacer efectiva por virtud de lo dispuesto sobre anotaciones provisionales en el artículo 116 RDMRAEL. Dicho artículo establece que: “1. Las entidades locales han de comunicar a la Dirección General de Administración Local, a efectos de anotación en el Registro, el inicio de procedimientos administrativos o judiciales cuya resolución pueda modificar las inscripciones registrales o cualquiera de sus datos. 2. Si el procedimiento a que hace referencia el apartado anterior se hubiese iniciado por la propia Junta de Andalucía, se comunicará al Registro para que proceda a practicar de Oficio la oportuna anotación”.

En último lugar, y en relación con las prohibiciones que afectan a los símbolos locales en la LSTR, hemos de indicar que en la citada LSTR nada se dispone sobre el uso del escudo andaluz o de la bandera andaluza en los símbolos locales.

El Decreto 263/1991 catalán, por ejemplo, señala que solamente pueden incorporar el escudo de Cataluña al suyo propio aquellos Municipios que lo tengan por derecho histórico, y que no se puede usar la bandera de Cataluña como fondo de la bandera local.

Queda por hacer una consideración final sobre la colisión de símbolos. A efectos de la vigente Ley de Marcas ¹⁰⁹ está prohibido el registro de signos distintivos que reproduzcan o imiten el escudo, la bandera, las condecoraciones y otros emblemas de España, sus Comunidades Autónomas, sus municipios, provincias u otras entidades locales, a menos que medie la debida autorización. Además, la protección que otorga la LSTR no impide, la protección de los símbolos que se puede obtener mediante la inscripción en otros Registros públicos ¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas.

¹¹⁰ Como por ejemplo el Registro de la Oficina Española de Patentes y Marcas. La protección que ofrece la legislación marcaría es más amplia puesto que permite el ejercicio de acciones civiles y penales para la defensa de los símbolos.

CAPÍTULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN O MODIFICACIÓN DE SÍMBOLOS

Artículo 5. Iniciación.

El procedimiento para la adopción o modificación de símbolos podrá iniciarse de oficio, y además, en los casos de símbolos municipales o de entidades locales autónomas, a solicitud vecinal.

El artículo 68 LRJPAC establece que “*los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada*”. Son las dos formas tradicionales de iniciación del procedimiento administrativo que ya se recogían en el artículo 67 LPA. El artículo 5 LSTR sigue las formas clásicas de iniciación, distinguiendo entre una iniciación de oficio y una iniciación a solicitud vecinal (que es una iniciación a instancia de parte, en este caso los vecinos). La LRJPAC no especifica cuándo el procedimiento se iniciará de oficio y cuándo a instancia de parte, precisamente por tratarse de una Ley general. En este sentido, la LSTR concreta que la iniciación podrá ser de oficio en todos los procedimientos para la adopción o modificación de símbolos de cualesquiera Entidades Locales de Andalucía, mientras que la iniciación a solicitud vecinal sólo será posible en los procedimientos para la adopción o modificación de símbolos de los Municipios o de las Entidades Locales Autónomas. Debe tenerse en cuenta además, que para la rehabilitación de símbolos la LSTR se remite, en su artículo 16, al procedimiento para la adopción o modificación. En consecuencia, la iniciación del procedimiento de rehabilitación podrá ser, igualmente, de oficio y, en los casos de rehabilitación de símbolos municipales o de entidades locales autónomas, a solicitud vecinal.

Sobre la naturaleza y características del acto de incoación con el que se inicia de oficio el procedimiento, podemos indicar que es un acto de trámite¹¹¹ y normalmente no es impugnabile por sí sólo, es decir, que no cabe interponer directamente ningún recurso contra el mismo¹¹². Así lo ha reiterado el Tribunal Supremo, en Sentencias como las de 12 de diciembre de 1989 [RJ 1989, 9120] y 20 de mayo de 1992 [RJ 1992, 4288] (aunque como se sabe, existen excepciones). En relación con este tipo de actos es interesante la opinión de GARCÍA-TREVIJANO que señala que, “cuando se permite el recurso contra un acto de trámite, se hace porque de otro modo podría ocasionarse indefensión. Por eso hay que dejar claro ante todo que la recurribilidad de un acto de trámite depende de la situación jurídica que el recurrente asuma; sería posible que la persona a quien se deniega una prueba pueda impugnar el acto denegatorio; es sin embargo posible también que a otro interesado en el mismo procedimiento, que pretende que no se admita esa prueba, no se le ocasione indefensión por el hecho de que no se le admita el recurso directo. De ahí que, aunque en principio los actos de trámite son generalmente impugnables cuando se producen las circunstancias que la Ley prevé, hay que analizar siempre la admisibilidad del recurso desde el punto de vista jurídico de la persona que lo presenta. Es posible, en efecto, que un mismo acto pueda ser recurrido directamente por una persona y no por otra, por ambas o por ninguna”¹¹³.

Por su parte, el artículo 69.2 LRJPAC dispone que en los supuestos de iniciación de oficio, con anterioridad al acuerdo de iniciación, podrá el órgano competente abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Este trámite de información previa será generalmente recomendable tanto si se va a proceder a adoptar, modificar o a rehabilitar un símbolo. En cualquier caso, el trámite de información previa no sólo resulta útil para recabar información sino en ocasiones necesario al menos para plantear el sistema de elección del símbolo que se va a seguir.

La solicitud vecinal, como modo de iniciación a instancia de parte del procedimiento administrativo, es un acto de una pluralidad de particulares que no debe confundirse, en ningún caso, con una simple petición amparada en el artículo 29 CE y en la Ley

¹¹¹ BOCANEGRA SIERRA, R.: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 58, “la distinción es relevante a efectos de la recurribilidad del acto. Los actos definitivos se pueden impugnar siempre, mientras que los actos de trámite, en principio, no admiten una impugnación autónoma, salvo que se trate de actos de trámite cualificados, esto es, que terminen directa o indirectamente el procedimiento o produzcan indefensión”.

¹¹² Otra cosa será impugnar posteriormente la resolución final del procedimiento, alegando entonces defectos del acto de iniciación del procedimiento.

¹¹³ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A., *La impugnación de los actos administrativos de trámite*, Montecorvo, Madrid, 1993, pág. 121.

Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición; y ello porque en la solicitud vecinal, como iniciación del procedimiento a instancia de parte, habrá (o al menos deberá haber) un fundamento jurídico específico de la pretensión que se ejercite ¹¹⁴; es decir, que la solicitud se ampara en una norma jurídica material, pretendiendo la aplicación de la misma a favor del solicitante ¹¹⁵. En definitiva, la solicitud vecinal, cuando reúna los requisitos establecidos, es un acto por el que se inicia el procedimiento administrativo y no una mera petición graciable.

Debe indicarse también que el legislador andaluz ha entendido que en una materia como la de los símbolos de las entidades locales tiene especial importancia la participación vecinal porque a la postre son los vecinos los que deben identificarse con los símbolos de los municipios en los que residen. Esta es claramente una de las ideas que ha inspirado la elaboración de la LSTR y que se proyecta a lo largo de su articulado (artículo 5 iniciación a solicitud vecinal, artículo 6.2 convocatoria de concurso de ideas, artículo 8 publicación del acuerdo de iniciación en el tablón de edictos de la entidad local y en las emisoras de radio y televisión local, si las hubiere, etc.).

La condición de vecino se reconoce a las personas que residen “habitualmente” en el municipio y figuren inscritas en el Padrón (entre otras, STSJ de Cataluña de 15 de julio de 1999 [RJ 1999, 3725]). No obstante, como ha señalado el profesor BARRANCO VELA, “partiendo de este concepto definitorio clave, como es el de la residencia habitual, la exclusión de los transeúntes parece clara, aunque (...), esta declaración administrativa, no contiene, con frecuencia, un reflejo real de la vinculación de la persona con el municipio que se trate” ¹¹⁶.

En último lugar indicaremos que la fijación exacta de la fecha en que se inicia el procedimiento es muy relevante, especialmente por lo que se refiere a la obligación de resolver por parte de la Administración y, al cómputo de los plazos del silencio administrativo.

¹¹⁴ Sobre la distinción entre solicitud, reclamación y petición GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M., *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2000.

¹¹⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1999, pág. 94 y 95.

¹¹⁶ BARRANCO VELA, R., *Creación y Segregación de Municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 215.

Artículo 6. Iniciación de oficio.

1. *El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo adoptado por el máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local.*
2. *El acuerdo de iniciación del procedimiento para la adopción o modificación de símbolos incluirá una propuesta de símbolo, o contendrá la convocatoria de un concurso de ideas.*
3. *Cuando el acuerdo de iniciación contenga una propuesta de símbolo, deberá constar en el expediente un informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo.*
4. *Cuando el acuerdo de iniciación contenga la convocatoria de concurso de ideas para la adopción o modificación de un símbolo, deberá reunir los siguientes requisitos:*
 - a) *Incluirá la declaración del carácter abierto y público del concurso.*
 - b) *Designará a los miembros del Jurado seleccionador que estará compuesto por un número impar, con un máximo de cinco y un mínimo de tres, debiendo ser la mayoría de ellos, peritos en la materia. En todo caso, actuará de Secretario, con voz y sin voto, el de la Entidad Local o funcionario que legalmente le sustituya.*
 - c) *El señalamiento de un plazo no inferior a dos meses, ni superior a cuatro, para la presentación de ideas.*
 - d) *En su caso, el premio o premios que se establezcan.*
 - e) *La indicación de entenderse cedidos todos los derechos de propiedad intelectual que pudieran derivarse de las ideas presentadas al concurso y premiadas, por el hecho de tomar parte en él.*

Respecto al modo en que puede iniciarse de oficio un procedimiento, el artículo 69 LRJPAC establece, en general, que, “los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”. En todo caso, la competencia para dictar el acuerdo de iniciación del procedimiento de adopción o modificación de símbolos corresponde, como señala el artículo 6.1 LSTR, al “máximo órgano colegiado de la Entidad Local”. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, (en adelante LMGL), que modifica determinados preceptos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece con respecto al artículo 22 de dicha Ley que, “(...) corres-

ponde en todo caso al Pleno (...) la alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo”¹¹⁷. En el caso de los municipios de gran población a los que se refiere el Título X, la letra e) del apartado 1 del artículo 123 establece entre las funciones del Pleno “la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo”.

El procedimiento se puede iniciar por propia iniciativa del órgano competente (máximo órgano colegiado de la Entidad Local), o como consecuencia de petición razonada de otros órganos (por ejemplo, del Alcalde) o por denuncia (de terceros).

Con respecto a la petición razonada de otros órganos hay que advertir que se puede tratar de cualesquiera órganos administrativos sin necesidad de que exista relación alguna entre éstos y el máximo órgano colegiado de la Entidad Local. Por otro lado la denuncia la define GONZALEZ NAVARRO como “aquel acto por el que un particular o un funcionario público, espontáneamente o en cumplimiento de una obligación legal, pone en conocimiento del órgano administrativo competente la existencia de un determinado hecho, sancionable o no, a fin de que se acuerde la iniciación de un determinado procedimiento”.

Debe destacarse que la doctrina mayoritaria entiende que el denunciante no es un interesado en el procedimiento administrativo, con lo cual no goza de los derechos y garantías del interesado. Así, la denuncia es distinta de la solicitud de iniciación del procedimiento, que sí constituye al solicitante en interesado. Por el contrario, la denuncia es una mera comunicación de hechos a la Administración.

En último lugar, hemos de indicar que lo que no cabe en este procedimiento es la orden de superior jerárquico, ya que el órgano competente para la iniciación es, como dispone el artículo 6.1 LSTR, el máximo órgano colegiado de la Entidad Local.

En todo caso, hemos de recordar que ni la petición razonada ni la denuncia inician el procedimiento, sino que el procedimiento se inicia con el acuerdo del órgano competente, en este caso, del máximo órgano colegiado de la Entidad Local.

Está claro, aunque no lo mencione expresamente la LSTR, que antes de dictar el acuerdo de iniciación, el órgano competente podrá abrir un período de información previa, con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento, tal y como establece el artículo 69.2 LRJPAC. Esta posibilidad de información previa será normalmente necesaria en la práctica, porque con carácter previo a la incoación del procedimiento para la adopción, modificación o rehabilitación de símbolos, la Entidad Local deberá tener una idea fundada sobre los símbolos que tiene intención de adoptar, o sobre algunas otras cuestiones procedimentales.

¹¹⁷ Competencia a la que ya se aludía en el artículo 50.4 ROF.

En particular, el artículo 6.2 LSTR señala que, “el acuerdo de iniciación del procedimiento para la adopción o modificación de símbolos incluirá una propuesta de símbolo, o contendrá la convocatoria de un concurso de ideas”. El legislador andaluz ha querido que, cuando la iniciativa sea de oficio, el máximo órgano colegiado de la entidad local tenga que optar por incluir, o bien una “propuesta de símbolo” (que precisa de ciertas actividades previas, sobre todo de informes) o bien una “convocatoria de un concurso de ideas” (que igualmente precisa de actividades previas, como más adelante comentaremos).

Ni la LRJPAC ni la LSTR exigen que el acuerdo de iniciación sea motivado. Sin embargo, sostiene GARCÍA DE ENTERRÍA¹¹⁸ en relación con la motivación de los acuerdos de iniciación que, “parece lógico que haga referencia expresa, siquiera sea de forma sumaria, a las razones y circunstancias determinantes de la decisión (...) la obligación de motivar el acuerdo de incoación podría, no obstante, resultar de lo dispuesto en el artículo 54.f) LRJ-PAC (motivación de los actos discrecionales) en todos aquellos casos en que las normas aplicables no impongan la apertura del procedimiento y ésta quede, en consecuencia, al arbitrio de la Administración competente”.

Por otro lado, hemos de indicar también que la LSTR no especifica qué tipo de mayoría se exige para acordar la iniciación del procedimiento de oficio, por lo que hay que acudir al artículo 47 LRBRL. Como se sabe la LMGL ha modificado numerosos preceptos de la LRBRL. En concreto, en esta materia señala ahora el artículo 47.2.e) LRBRL que “se requiere el voto favorable de la mayoría del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias (...) adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo”.

Nos referiremos a continuación a los dos supuestos que pueden plantearse con ocasión de la iniciación de oficio: a) que en el propio acuerdo de incoación se proponga un símbolo, o, b) que se convoque un concurso de ideas:

a) Acuerdo de iniciación de oficio con propuesta de símbolo.

Cuando el máximo órgano colegiado de la Entidad Local opte por incorporar al acuerdo de iniciación una propuesta de símbolo, deberá constar en el expediente un informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo. La intención del legislador al exigir el informe de perito es garantizar la calidad técnica del símbolo que se adopte. Ya hemos indicado anteriormente que la propia Exposición de Motivos de la LSTR señala que se opta por “suprimir los criterios técnicos que se recogían en los Anexos del Decreto 14/1995, de 31 de enero, si bien se establecen unas normas mínimas, cuya finalidad es asegurar que los símbolos locales se adopten posibilitando la

¹¹⁸ *Op.cit.*, pág. 477.

adecuada participación popular, así como la intervención de expertos en la materia que pueda garantizar la calidad de dichos símbolos”. Se entiende que el informe de Perito habrá de ser previo al propio acuerdo de iniciación del procedimiento, porque el legislador pretende con ello que la propuesta de símbolo responda a un estándar de calidad.

La variedad de símbolos que se pueden adoptar o modificar a través de este procedimiento es muy amplia. Así, el artículo 3 LSTR se refiere a símbolos gráficos (escudos, emblemas, logotipos, etc.), símbolos de expresión verbal (lemas, apotegmas, anagramas, etc.), símbolos vexilológicos (banderas, enseñas, estandartes, etc.), y símbolos sonoros (himnos, composiciones musicales, etc.). Por ello, el legislador andaluz ha acudido a la expresión “perito en la materia según la naturaleza del símbolo” inspirada en el artículo 335.1 LEC que establece que, “cuando sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos, las partes podrán aportar al proceso el dictamen de peritos que posean los conocimientos correspondientes o solicitar, en los casos previstos en esta Ley, que se emita dictamen por perito designado por el tribunal”.

Hay que advertir no obstante, que el margen de discrecionalidad ¹¹⁹ que tiene el máximo órgano colegiado de la Entidad Local para seleccionar al perito está sujeto a la exigencia de que éste tenga los conocimientos suficientes (que deberán acreditarse) según la naturaleza del símbolo (la naturaleza del símbolo viene determinada por la concepción que la propia LSTR tiene de cada símbolo).

b) Acuerdo de iniciación de oficio sin propuesta de símbolo.

Por otra parte, el máximo órgano colegiado de la Entidad Local puede optar por no aportar desde el principio una propuesta de símbolo, sino que puede incluir en el acuerdo de iniciación del procedimiento una convocatoria de concurso de ideas. Se trata de una loable y novedosa decisión del legislador andaluz, que no tiene parangón en la legislación de otras Comunidades Autónomas, y que pretende con ello posibilitar la plena participación vecinal en la adopción de los símbolos aunque ésta es una opción que, cuando el procedimiento se inicia de oficio, corresponde decidir al máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local, el cual, como hemos visto, podría optar por proponer directamente el símbolo concreto desde el inicio del procedimiento. Volvemos a insistir en que la modalidad del concurso de ideas no está pensada para los procedimientos de rehabilitación de símbolos como preceptúa el artículo 16 LSTR.

¹¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T-R., *op.cit.*, pág. 475: “La esencia de la discrecionalidad radica en la existencia de una pluralidad de soluciones entre las cuales la Administración puede elegir con libertad, supuesto que para la norma habilitante todas ellas son igualmente aceptables, en principio. De ello se sigue que el control de la discrecionalidad opera como un control de la observancia de los límites que la Ley y el Derecho establecen en cada caso para enmarcar esa libertad de elección. El desenlace de un proceso trabado a propósito de una decisión discrecional será por ello, normalmente, la anulación de dicha decisión cuando, en efecto, rebasa o exceda los límites en cuestión”.

El concurso de ideas para la adopción o modificación de símbolos no tiene precedentes en el derecho comparado autonómico vigente por lo que se puede decir que es una importante aportación la que realiza la LSTR a la participación social en los asuntos que afectan a la comunidad. Sin embargo, tiene un precedente relevante precisamente en el diseño de la actual bandera de España. En efecto, el rey Carlos III decidió cambiar la bandera española, que usaba el distintivo blanco de la dinastía de los Borbones, que era del mismo color que el usado por los barcos franceses y por los ingleses, cuya bandera también era blanca; con este cambio se pretendía evitar las confusiones que en ocasiones se producían en medio de las batallas navales, ya que el parecido en los colores de las banderas provocaba la confusión entre los barcos de guerra ocasionando lamentables incidentes. Para diseñar la nueva bandera de España se consultó a algunos expertos y finalmente se organizó un concurso de ideas, en el que resultó elegido un diseño que tenía origen en la antigua bandera de Aragón. Modificando ésta se creó una bandera compuesta por tres franjas de color (dos rojas y una central amarilla de doble ancho) que sería utilizada por los barcos de guerra y, otra bandera de cinco franjas para uso de los demás barcos. La primera se convirtió en la bandera de España que ha permanecido hasta la actualidad, con la excepción del periodo de la Segunda República. Éste ha sido uno de los hechos que han ilustrado para la incorporación del concurso de ideas al procedimiento administrativo.

El acuerdo que contenga la convocatoria de un concurso de ideas para la adopción o modificación de símbolos debe reunir los requisitos que establece el artículo 6.4 LSTR, y que son los siguientes:

- a) El concurso deberá ser abierto y público por lo que no se podrá restringir la participación a un determinado grupo de personas y se regirá por el principio de transparencia.
- b) Deberá designar a los miembros del Jurado seleccionador, que estará compuesto por un número impar, con un máximo de cinco miembros y un mínimo de tres, debiendo ser la mayoría de ellos peritos en la materia ¹²⁰. En todo caso, actuará de Secretario, con voz y sin voto, el de la Entidad Local o funcionario que legalmente le sustituya. El Jurado deberá respetar en su funcionamiento las normas contenidas en la letra b) del apartado 4 del artículo 6 LSTR, así como las normas contenidas en los artículos 22 a 27 LRJPAC, por tratarse de un órgano colegiado. Y a este respecto, entre otras consideraciones, deberán nombrar un Presidente y un Secretario del Jurado, constituir válidamente el Jurado, adoptar sus acuerdos por mayoría de votos y levantar acta sobre los acuerdos adoptados.

¹²⁰ Ya hemos aludido a la figura del Perito en los párrafos anteriores, resultando aplicable aquí lo dicho.

- c) El acuerdo deberá señalar un plazo no inferior a dos meses, ni superior a cuatro, para la presentación de ideas. Podría plantearse si el plazo máximo de cuatro meses es el adecuado para la creación de un símbolo de calidad. Debe recordarse que el artículo 49.1 LRJPAC señala que, “la Administración, salvo precepto en contrario, podrá conceder de oficio o a petición de los interesados, una ampliación de los plazos establecidos, que no exceda de la mitad de los mismos, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. El acuerdo de ampliación deberá ser notificado a los interesados”.
- d) El acuerdo fijará, en su caso, el premio o premios que se establezcan. La expresión “en su caso” indica claramente que no es preceptiva la fijación de un premio o de varios premios, aunque no cabe duda de que, si se pretende obtener un símbolo de calidad, es aconsejable incentivar la participación de personas con talento.
- e) El acuerdo indicará que se entienden cedidos todos los derechos de propiedad intelectual que pudieran derivarse de las ideas presentadas al concurso y premiadas, por el hecho de tomar parte en él. Como se sabe, la propiedad intelectual de una obra literaria, artística o científica corresponde al autor por el sólo hecho de su creación, y esta propiedad está integrada por derechos de carácter personal y patrimonial, que atribuyen al autor la plena disposición y el derecho exclusivo a la explotación de la obra, sin más limitaciones que las establecidas en la Ley.

A este respecto, la LSTR pretende evitar conflictos por la eventual utilización indebida por las Entidades Locales de las ideas presentadas al concurso de ideas, o dicho de otro modo, es una garantía a favor del Ente Local que, en caso de seleccionar una idea y premiarla tendrá cedidos los derechos de propiedad intelectual para hacer uso de la idea. No obstante lo dispuesto en la letra e) del apartado 4 del artículo 6 LSTR consideramos que, junto a la mención de la cesión de los derechos de autor, la Entidad Local puede establecer cuantas cláusulas considere convenientes (especialmente las relativas a la exclusividad y al período de duración de la cesión de los derechos de autor) atendiendo a lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes en la materia.

En todo caso, conviene advertir que si la convocatoria no establece premio alguno, ni exige la renuncia a favor del Ente Local de los derechos de propiedad intelectual de las obras presentadas al concurso podría ser problemática la atribución de los derechos de propiedad intelectual por parte del Ente Local, puesto que la LSTR se refiere a la “presentación y premio de las obras”. En consecuencia, si una obra fuera presentada y seleccionada, pero no premiada, los derechos sobre tal obra serían de titularidad de su autor salvo que se estableciese otra cosa en la convocatoria.

Artículo 7. Solicitud de iniciación.

1. *La solicitud vecinal, en su caso, deberá estar suscrita, al menos, por el uno por ciento de la población de derecho del municipio o entidad local autónoma, con un mínimo de 30 firmantes, y deberá expresar con claridad la petición en que se concrete.*
2. *Presentada la solicitud, corresponderá al máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior, debiendo adoptar en el plazo de un mes acuerdo admitiendo o inadmitiendo la solicitud. En el caso de admitirse, y a los efectos de esta Ley, dicho acuerdo tendrá la consideración de acuerdo de admisión a trámite.*
3. *Si la solicitud incluye una propuesta de símbolo, deberá acompañar un informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo. En caso de no incluirse dicha propuesta, deberá convocarse un concurso de ideas en los términos previstos en el apartado 4º del artículo 6 de la presente Ley.*

El artículo 7 LSTR regula la solicitud de iniciación del procedimiento de adopción o modificación por parte de los vecinos que, como se ha indicado, tiene lugar solamente cuando se trata de símbolos de Municipios o Entidades Locales Autónomas. Como toda solicitud, debe reunir los requisitos previstos en el artículo 70 LRJPAC que establece lo siguiente:

“1. Las solicitudes que se formulen deberán contener:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
 - b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
 - c) Lugar y fecha.
 - d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
 - e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.
2. Cuando las pretensiones correspondientes a una pluralidad de personas tengan un contenido y fundamento idéntico o sustancialmente similar, podrán ser formuladas en una única solicitud, salvo que las normas reguladoras de los procedimientos específicos dispongan otra cosa.

3. De las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten los interesados en las oficinas de la Administración, podrán éstos exigir el correspondiente recibo que acredite la fecha de presentación, admitiéndose como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina.
4. Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.

Las solicitudes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan”.

La LSTR exige que en la solicitud vecinal se exprese “con toda claridad la petición en que se concrete”. Esta exigencia es paralela a la contenida en el artículo 70.1.b) LRJPAC; en todo caso, respecto del término “petición” empleado en ambas leyes, hemos de indicar que no se trata aquí, como dijimos anteriormente de un supuesto de derecho de petición del artículo 29 CE, sino de una solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo.

Además de reunir los requisitos ya citados, la solicitud vecinal deberá estar suscrita, al menos por el uno por ciento de la población de derecho del municipio o entidad local autónoma, con un mínimo de 30 firmantes. Y a este respecto ha de entenderse por población del derecho al conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal (artículo 15.1 LRBR). Dado que se trata de decidir sobre los símbolos locales, el legislador ha considerado necesario asegurar que cuando el procedimiento se inicia a instancia de parte, la iniciativa tenga un mínimo respaldo popular. Con este objetivo, se exige que la iniciativa vecinal esté sustentada, al menos, por el uno por ciento de la población de derecho del municipio o entidad local autónoma, con un mínimo de 30 firmantes.

Estos requisitos pretenden exigir, sin incurrir en desproporcionalidad, el apoyo de un grupo razonable, previéndose un mínimo de 30 firmantes, que está pensado para casos de Municipios de tan reducido tamaño que el 1 por ciento de la población de derecho resulte inferior a 30 personas.

Conviene señalar que la reciente LMGL establece como derecho de los vecinos participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal. Asimismo, mediante dicha LMGL se establecen otros derechos como el de pedir la consulta popular en los términos previstos en la ley o, ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.

El artículo 70 bis LMGL señala que:

- “1. Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales.
2. Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales podrán ejercer la iniciativa popular, presentando propuestas de acuerdos o actuaciones o proyectos de reglamentos en materias de la competencia municipal. Dichas iniciativas deberán ir suscritas al menos por el siguiente porcentaje de vecinos del municipio:
 - a) Hasta 5.000 habitantes, el 20 por ciento.
 - b) De 5.001 a 20.000 habitantes, el 15 por ciento.
 - c) A partir de 20.001 habitantes, el 10 por ciento.

Tales iniciativas deberán ser sometidas a debate y votación en el Pleno, sin perjuicio de que sean resueltas por el órgano competente por razón de la materia. En todo caso, se requerirá el previo informe de legalidad del secretario del ayuntamiento, así como el informe del interventor cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico del ayuntamiento. En los municipios a que se refiere el artículo 121 de esta ley, el informe de legalidad será emitido por el secretario general del Pleno y cuando la iniciativa afecte a derechos y obligaciones de contenido económico, el informe será emitido por el Interventor general municipal.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la legislación autonómica en esta materia.

Tales iniciativas pueden llevar incorporada una propuesta de consulta popular local, que será tramitada en tal caso por el procedimiento y con los requisitos previstos en el artículo 71.

3. Asimismo, las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas.

Las Diputaciones provinciales. Cabildos y Consejos insulares colaborarán con los municipios que, por su insuficiente capacidad económica y de gestión, no puedan desarrollar en grado suficiente el deber establecido en este apartado.”

Por otro lado, la expresión “en su caso”, del artículo 7.1 LSTR, entendemos que se refiere a la posibilidad de que el procedimiento se inicie de otra forma, es decir, de oficio, de manera que esta expresión no se predica de los requisitos de la iniciativa vecinal, que estarán vigentes para cualquier iniciativa de este tipo.

La solicitud vecinal puede incluir o no una propuesta de símbolo. En el caso de que incluya la propuesta de símbolo, deberá acompañar un informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo (nos remitimos a lo ya expuesto sobre la figura del perito anteriormente a efectos de evitar reiteraciones innecesarias). Por otro lado, si la solicitud vecinal no incluye ninguna propuesta, el máximo órgano colegiado de la Entidad Local deberá convocar un concurso de ideas en los términos previstos en el apartado 4º del artículo 6 LSTR. Por tanto, en el caso de que el procedimiento se inicie por solicitud vecinal, el Ente Local no puede proponer directamente el símbolo, sino que, si los vecinos no han acompañado la propuesta de símbolo, es obligatorio acudir al concurso de ideas.

Por lo que se refiere a los efectos de la solicitud vecinal, debemos recordar que el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 42 LRJPAC establece, desde la redacción dada por la Ley 4/1999, que “en todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”. Esta no es una obligación que corresponda tan solo a los órganos de la Administración General del Estado, ni mucho menos, sino a todas las Administraciones Públicas.

Presentada la solicitud, el máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local comprobará que reúne los requisitos exigidos y, en el plazo de un mes adoptará un acuerdo admitiendo o inadmitiendo la solicitud, en cuyo caso el acuerdo será recurrible. Si se admite la solicitud, el acuerdo tendrá la consideración de “acuerdo de admisión a trámite”. La expresión “acuerdo de admisión a trámite” guarda relación con el significado que el artículo 5 LSTR atribuye a la solicitud vecinal, según el cual el procedimiento en cuestión podrá iniciarse de oficio y, en los demás casos de símbolos municipales o de entidades locales autónomas, a solicitud vecinal.

Por otra parte, si la Entidad Local apreciara defectos o insuficiencias en la solicitud, deberá actuar conforme ordena el artículo 71 LRJPAC, es decir, requerirá a los interesados para que, en el plazo de diez días, subsanen los defectos y podrá, en su caso, recabar de los solicitantes las modificaciones o mejoras voluntarias que sean convenientes. Si los interesados no atienden el requisito de subsanación, el artículo 71.1 LRJPAC establece que se les tendrá por desistidos de su petición. En este caso, el Ente Local deberá dictar una resolución en los términos del artículo 42 de la citada Ley.

Artículo 8. Publicación del acuerdo de iniciación.

El acuerdo de iniciación o, en su caso, el acuerdo de admisión a trámite deberá ser publicado en el tablón de edictos de la Entidad Local y en las emisoras de radio y televisiones locales, si las hubiere.

El legislador andaluz ha querido que el acuerdo de iniciación o, en su caso, el acuerdo de admisión a trámite (cuando la iniciativa sea vecinal) tenga la mayor difusión posible a efectos de que todos los vecinos interesados puedan participar en el procedimiento de adopción o modificación de símbolos, de forma que los que definitivamente se adopten cuenten con el mayor respaldo vecinal posible. En definitiva, se trata de garantizar que los vecinos se identifiquen de forma amplia, en la medida de lo posible, con los símbolos adoptados por las Entidades Locales. Por ello, se recurre, también de manera novedosa, a la utilización de los medios de comunicación de masas, como son las emisoras de radio y televisión locales cuando éstas existan, lo cual, en realidad, viene a potenciar lo dispuesto en el artículo 69.1 LRBRL. Este artículo establece que, “las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”. No obstante, llama la atención que la Ley no exija la publicación del acuerdo en un Boletín Oficial correspondiente, ya que éste es el medio que aporta realmente mayores garantías a efectos de probar que el acto ha sido dictado.

En este mismo sentido, debe recordarse que la reciente LMGL también hace un llamamiento a las Entidades Locales para el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación. Sería aconsejable un mayor desarrollo de los portales de Internet de las Entidades Locales como fuente de información de las actuaciones de dichas Entidades y, por tanto, como servicio público. Como ha sostenido con anterioridad uno de nosotros, el uso de Internet por parte de las Administraciones Públicas supone una mejora muy importante en las relaciones Administración-ciudadanos y por tanto se debe avanzar en esa línea. No obstante, conviene tener muy en cuenta que la actividad de la Administración realizada por medio de esta nueva vía puede generar, sin duda, supuestos de responsabilidad patrimonial cuando se den los requisitos para ello ¹²¹. Esto no debe ser un freno al uso de Internet sino un llamamiento al buen uso de Internet, ya que habrá que poner todos los medios necesarios para evitar que con ese servicio público se puedan lesionar los bienes o derechos de los ciudadanos. También, determinadas actuaciones de la Administración, se realicen por el cauce que se realicen, pueden generar en el ciudadano una “confianza” protegible por el llamado principio de confianza legítima recogido en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 3 LRJPAC ¹²².

¹²¹ En especial el Título X de la LRJPAC.

¹²² RECUERDA GIRELA, M.A., “La posible aplicación del principio de protección de la confianza legítima en el ejercicio de la potestad sancionadora y disciplinaria deportiva”, *Derecho Deportivo*, núm. 5, Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

Artículo 9. Información pública y audiencia.

1. *Se abrirá un plazo de información pública durante veinte días dentro de los quince días siguientes a contar:*
 - a) *Desde el acuerdo de admisión a trámite o, en su caso, desde el acuerdo de iniciación si contiene propuesta de símbolo.*
 - b) *Desde que terminó el plazo de presentación de ideas.*
2. *El período de información se convocará mediante anuncio publicado en los mismos medios que el acuerdo de iniciación al que hace referencia el artículo anterior, así como en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y de la provincia correspondiente.*
3. *Acordada la apertura del período de información pública, deberá citarse expresamente a todas las asociaciones vecinales y a aquellas otras cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación y promoción del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Entidad Local, que estén inscritas en el registro correspondiente.*

La LRJPAC prevé en su artículo 86.1 que si el órgano administrativo que ha de resolver el procedimiento administrativo lo considera necesario por “la naturaleza” del procedimiento, podrá acordar un período de información pública. Dada la especial naturaleza y significado de los símbolos locales, la LSTR impone directamente el trámite de información pública como trámite obligatorio en todo procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de símbolos locales. La finalidad de estas previsiones, como en otros casos, es fomentar la participación ciudadana para asegurar el mayor respaldo popular del símbolo.

A título ilustrativo, podemos indicar que otros casos en los que la normativa exige el trámite de audiencia son el artículo 49 LRBRU, para aprobar las ordenanzas locales, y el artículo 28 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, para la aprobación de planes urbanísticos.

PARADA define el trámite de información pública como “aquel trámite a través del cual se llama públicamente a opinar sobre cuestiones de hecho, de ciencia o de Derecho a cualquier persona, sea o no interesada en el procedimiento”¹²³. El Tribunal Supremo ha señalado que el trámite de información pública es un acto de audiencia indiscriminada que se dirige no sólo a los afectados sino a cualquier persona que pueda aportar datos o sugerencias (Sentencia de 24 de abril de 1978, [RJ 1978, 1838]). La Sentencia de 24 de octubre de 1984 [RJ 1984, 3193] ha expuesto la diferencia entre

¹²³ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte General, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág. 241.

el trámite de información pública, que afecta a un grupo indeterminado de personas e intereses, y la audiencia de los interesados, que afecta a personas e intereses singulares.

El artículo 9 LSTR establece la obligatoriedad de abrir un período de información pública por plazo de veinte días que se contará:

- a) Desde el acuerdo de admisión a trámite o, en su caso, desde el acuerdo de iniciación si contiene propuesta de símbolo. Hay acuerdo de admisión a trámite cuando la iniciativa es vecinal y dicha iniciativa contiene una propuesta de símbolo. El segundo supuesto previsto en esta letra a) es que haya un acuerdo de iniciación de oficio que contenga también una propuesta de símbolo.
- b) Desde que terminó el plazo de presentación de ideas. Ya hemos visto que, sea la iniciativa vecinal o de oficio, si no contiene una propuesta de símbolo, deberá convocarse un concurso de ideas. En este caso, el plazo del que dispone el Ente Local para abrir el periodo de información pública comenzará a correr a partir de la finalización del plazo para la presentación de ideas (que no podrá ser inferior a dos meses ni superior a cuatro de acuerdo con la letra c) del apartado 4º del artículo 6 LSTR).

El plazo de información pública durante veinte días es precisamente el mínimo establecido por la LRJPAC en su artículo 86.2. El período de información se convocará mediante anuncio publicado en los mismos medios que el acuerdo de iniciación, es decir mediante publicación en el tablón de edictos de la Entidad Local y en las emisoras de televisión y radio locales, si existieran. Adicionalmente, la convocatoria del período de información pública también debe ser publicada en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y de la provincia correspondiente. No se comprende ciertamente por qué ha querido el legislador que se publique en los boletines oficiales el acuerdo de información pública y no el del inicio del procedimiento administrativo.

Por otro lado, debe indicarse que el acuerdo de someter el procedimiento a información pública debe ser adoptado, según el artículo 86 LRJPAC, por el órgano competente para resolver el procedimiento, que en nuestro caso es el máximo órgano colegiado del Ente Local.

Cuando el trámite de información pública es potestativo, con carácter general su omisión no da lugar a la anulación del procedimiento, puesto que acordarlo es una decisión libre del órgano administrativo (ver artículo 86 citado). Sin embargo, en este procedimiento administrativo el trámite de información pública es preceptivo, por lo que, al venir exigido por una norma, su omisión puede dar lugar a la anulabilidad de la resolución que ponga fin al procedimiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1997 [RJ 1997, 1087] y de 18 de diciembre de 1979 [RJ 1979, 4444], entre otras). Incluso si entendiéramos que se trata de un trámite esencial, y pudiera concluirse que la omisión de este trámite es tan grave, podría alegarse la nulidad radical de la resolución que ponga fin al procedimiento (incluso si fuese una resolución que aprobara un símbolo).

Una vez se acuerde la apertura del período de información pública, establece el apartado 3º del artículo 9 LSTR que deberá citarse expresamente a todas las asociaciones vecinales y a aquellas otras cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación y promoción del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Entidad Local, que estén inscritas en el registro correspondiente. Este apartado 3º del artículo 9 tiene entidad propia con respecto a los dos apartados precedentes, pues lo que en él se ordena, al consignarse que tales asociaciones deben ser citadas expresamente, es una notificación personal que persigue la audiencia de las mismas, en la medida en que se trata de un colectivo fácilmente identificable por su inscripción en el registro correspondiente, como ha puesto de manifiesto el Consejo Consultivo. En este sentido, el segundo apartado del título del artículo 9 (“audiencia”) se refiere exclusivamente al apartado 3ª del artículo 9 LSTR, es decir, a la audiencia a las asociaciones.

El artículo 86.3 LRJPAC dispone que “la comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales”.

Dado que, cuando ha existido un concurso de ideas, el trámite de información pública tiene lugar antes de que el Jurado decida, parece que el propio Jurado debería pronunciarse sobre las observaciones formuladas por los ciudadanos, al menos sobre las observaciones relativas a las ideas presentadas. Las observaciones relativas a la validez del procedimiento, corresponde contestarlas al Ente Local, que lo hará en la resolución definitiva del procedimiento.

Artículo 10. Contenido del expediente.

El expediente que se someta a información pública contendrá, al menos, la siguiente documentación:

- a) El acuerdo de iniciación.*
- b) En caso de que contenga una propuesta de símbolo, deberá constar ésta con su informe preceptivo.*
- c) En el caso de que haya habido concurso de ideas, todas las presentadas.*

El expediente administrativo que se exhibe en este trámite de información pública debe contener todas las actuaciones y elementos que se hayan incorporado al mismo, porque se trata de un trámite de información pública y de audiencia ¹²⁴. A pesar de ello, el legislador ha querido que no exista duda sobre la obligatoriedad de la incorporación al expediente administrativo del acuerdo de iniciación, de la propuesta de símbolo (si existe), con su informe de perito, y de todas las ideas presentadas al concurso. Difícilmente se podrían realizar objeciones sobre las ideas presentadas al concurso si algunas de ellas no aparecieran en el expediente. Igualmente, las personas físicas o jurídicas que comparezcan en el trámite de información pública deben tener a su alcance el informe o dictamen de perito si se ha formulado una propuesta específica de símbolo.

Sí diremos, en todo caso, que la expresión “al menos” podría entenderse como un mínimo exigible que no obligaría a presentar ante la información pública el resto de la documentación del expediente. Pero, aunque esta expresión figure así en la Ley, no parece que sea ésta la interpretación a seguir, si atendemos al espíritu garantista de esta Ley.

Adicionalmente, debemos señalar que por virtud del artículo 105 CE, la LMGL ha establecido como derecho de los vecinos el de ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal con relación a todos los expedientes y documentación municipal.

Artículo 11. Fallo del concurso de ideas.

Sin perjuicio de que el mismo pueda quedar desierto, en el plazo improrrogable de un mes, contado desde la información pública, el Jurado deberá resolver el concurso de ideas.

Cuando se haya optado por la modalidad de concurso de ideas, dentro del plazo de quince días desde la finalización del plazo de presentación de ideas, se abrirá un trámite de información pública por plazo de veinte días. En el plazo improrrogable de un mes desde que finalice el trámite de información pública el Jurado deberá resolver el concurso de ideas atendiendo a las normas de funcionamiento establecidas en esta Ley y en la LRJPAC para los órganos colegiados. La resolución podrá acordar que el concurso de ideas quede desierto. Aunque la LSTR no haga referencia alguna al efecto que tendría un acuerdo del Jurado que declarase desierto el concurso de ideas está claro que provocaría la terminación del procedimiento administrativo.

¹²⁴ VVAA., *Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2000, pág. 554.

El artículo 87 LRJPAC establece, al regular la terminación del procedimiento, que,

- “1. Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el Ordenamiento Jurídico, y la declaración de caducidad.
2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso”.

En consecuencia, entendemos que cuando el Jurado acuerde que el concurso de ideas quede desierto será imposible continuar el procedimiento y por tanto carecerá de sentido la audiencia al municipio regulada en el artículo 12 LSTR y, el informe de la Administración de la Junta de Andalucía regulado en el artículo 13 LSTR y, por ende, el máximo órgano colegiado de la entidad local tendrá que dictar una resolución motivada que ponga fin al procedimiento administrativo en virtud de los artículos 87.2 LRJPAC y 14 LSTR.

Artículo 12. Audiencia al municipio.

Terminada la información pública, cuando se trate de símbolos de Entidades Locales Autónomas o de Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, será preceptiva la audiencia durante 15 días al Ayuntamiento del municipio donde aquéllas estén radicadas.

Cuando el procedimiento administrativo de adopción o modificación de símbolos se sustancie en el seno de una Entidad Local Autónoma o de cualquier otra entidad de ámbito inferior al municipio, lógicamente porque se pretende adoptar o modificar los símbolos de dichas entidades de ámbito inframunicipal, será preceptiva la audiencia durante 15 días al Ayuntamiento del municipio dónde estén radicadas. Por la posición sistemática del artículo 12 LSTR, se entiende que el plazo de 15 días se tendrá que conceder, cuando exista concurso de ideas, a partir del día en que el Jurado adopte un acuerdo sobre el mismo. En caso de que no haya habido concurso de ideas el plazo de 15 días se concederá a partir del momento en que finalice el trámite de información pública.

La finalidad de este trámite de audiencia es permitir al Ayuntamiento del municipio al que pertenece la entidad local inframunicipal alegar lo que tenga por conveniente, ya que podría suceder que la Entidad Local de ámbito inferior al municipio pretendiera incorporar en sus símbolos algunos elementos que se encuentren en los símbolos del municipio al que pertenece creándose con ello un conflicto.

Si no se concediera el correspondiente trámite de audiencia, la resolución posterior por la que se aprobara el símbolo sería anulable ¹²⁵.

Artículo 13. Informe de la Administración de la Junta de Andalucía.

- 1. Con carácter previo a la resolución del procedimiento, se remitirá el expediente administrativo a la Consejería de Gobernación para que emita informe preceptivo de legalidad en el plazo de dos meses, y en caso de que no se emita en el plazo señalado se podrán proseguir las actuaciones.*
- 2. En el informe se hará constar, en su caso, la existencia de símbolos, que estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales, que sean idénticos o que induzcan a error o confusión.*

Como hemos señalado anteriormente, el procedimiento del que tratamos es un procedimiento bifásico, en el que intervienen varias Administraciones: la local y la autonómica. También hemos indicado que, aunque en la LSTR se mantiene la intervención de la Junta de Andalucía, esta intervención es más limitada o reducida que la prevista en la anterior normativa, consistiendo en la emisión, por la Consejería de Gobernación, del denominado “informe preceptivo de legalidad”.

También se ha indicado que este informe, como su propia denominación indica, se limita a realizar un control de legalidad, nunca de oportunidad, y que, es respetuoso con el principio de autonomía local.

En cuanto a los aspectos a los que, en particular, ha de referirse el citado informe, serán la corrección del procedimiento y las prohibiciones del artículo 4 LSTR, según parece resultar de una interpretación conjunta con el artículo 17.3 LSTR, que establece, con carácter taxativo, estos dos aspectos como únicas causas de denegación de la inscripción de los símbolos en el Registro de Entidades Locales de Andalucía.

Respecto a la comprobación de que el símbolo no se confunde con otros, la expresión “que sean idénticos o que induzcan a error o confusión” ha sido tomada de la normativa comunitaria y nacional sobre marcas, dada la analogía que guardan en este aspecto con los símbolos (salvo consideraciones de carácter históricas o heráldicas, con los importantes matices que ya han sido expuestos en esta obra). En efecto, señala

¹²⁵ La falta de audiencia del interesado debe contemplarse, como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional desde un punto de vista material y no formal, es decir, observando si con la omisión se ha producido una efectiva indefensión del interesado, pues sólo entonces, si se ha producido una efectiva indefensión del interesado es cuando la omisión del trámite de audiencia producirá sus efectos dando lugar a la revisión del acto y a la retroacción de las actuaciones.

GIMENO-BAYÓN que la protección contra el riesgo de confusión constituye el objeto esencial del derecho de marcas. Cuanto mayor sea la protección que un sistema legal prevea contra el registro y utilización de signos confundibles, mayor será el alcance del derecho exclusivo que otorgue la marca ¹²⁶. En este sentido sostiene el profesor FERNÁNDEZ NOVOA, que la existencia de un riesgo de confusión con otra u otras marcas es “el parámetro fundamental que determina el ámbito del derecho subjetivo de marca”. Y en este sentido, en el décimo considerando de la Directiva de marcas, el legislador comunitario determinó con exactitud que el riesgo de confusión “constituye la condición específica de la protección proporcionada por la marca”.

Por otro lado, teniendo en cuenta los efectos que el informe de la Junta de Andalucía puede tener en relación con el uso y protección de símbolos, debemos adelantar que este informe puede ser polémico por los criterios que se deben emplear en su elaboración; y no tanto por las cuestiones de legalidad, que son de fácil apreciación, sino por las valoraciones que la Comunidad Autónoma pueda efectuar acerca de “la identidad, el error o la confusión” entre símbolos, que son términos jurídicos indeterminados.

Por otra parte, podemos preguntarnos en qué momento debe remitirse el expediente administrativo a la Junta de Andalucía. El artículo 13 LSTR señala que se remitirá “con carácter previo a la resolución”. Entendemos que la remisión del expediente ha de ser el último trámite antes de que el Ente Local adopte la resolución definitiva, pues si la Junta de Andalucía va a analizar la legalidad del símbolo y del procedimiento administrativo tramitado, parece que debe poder examinar todos los trámites y documentos que se han realizado. El expediente, lógicamente, se remitirá completo.

Dado que la LRJPAC preve que en todo procedimiento debe haber una propuesta de resolución, parece que, una vez realizada esta propuesta de resolución, es cuando el expediente administrativo debería ser remitido a la Comunidad Autónoma. La propuesta, realizada por el órgano instructor, debería contener algunas opciones:

- a) Proponer la adopción del símbolo que haya aprobado el Jurado, si hubo concurso de ideas.
- b) Proponer la adopción del símbolo propuesto por el propio Ayuntamiento, si el procedimiento se inició de oficio incluyéndose en el acuerdo de iniciación la propuesta de símbolo.
- c) Proponer la adopción del símbolo propuesto por los vecinos, si el procedimiento se inició por solicitud vecinal y ésta incluía una propuesta de símbolo.

¹²⁶ GIMENO-BAYÓN COBOS, R., *Derecho de Marcas, Estudios sobre la nueva Ley 17/2001*, de 7 de diciembre, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 113.

También cabe que, si se estima alguna de las alegaciones u observaciones formuladas en el trámite de información pública, se considere conveniente modificar el símbolo. Esto parece posible si el procedimiento se inició por el Ayuntamiento de oficio, y éste formuló una propuesta de símbolo en el propio acuerdo de iniciación. Pero no parece posible modificar la propuesta de símbolo si existió solicitud vecinal, en cuyo caso debería desestimarse la solicitud vecinal, pues no se va a adoptar el símbolo tal y cómo los vecinos lo propusieron inicialmente, y a continuación se debería incoar de oficio otro procedimiento para aprobar el símbolo resultante de las observaciones aceptadas por el Ente Local (aunque esto resulte poco operativo).

Refiriéndonos al informe que debe emitir la Comunidad Autónoma, resulta aplicable el artículo 82 LRJPAC, que dispone que:

- “1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.
2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita”.

Como vemos, el informe de la Comunidad Autónoma tiene carácter preceptivo en el procedimiento. Pero, además de este informe obligatorio, y conforme a lo dispuesto en el artículo 82 LRJPAC, la Entidad Local podrá solicitar cuantos informes considere convenientes para la resolución del expediente administrativo. En este sentido, hay que apuntar, como afirma SANTAMARÍA PASTOR¹²⁷ que la LRJPAC lo que pretende en definitiva es garantizar al máximo los principios de celeridad y eficacia, principios que igualmente inspiran a la LSTR. Por ello, en principio, sólo deben solicitarse los informes que sean preceptivos y aquellos otros que, aunque no lo sean, puedan resultar de utilidad para la resolución del procedimiento.

Por su parte, el artículo 83.1 LRJPAC establece, al regular la evacuación de informes en el procedimiento administrativo, que, “salvo disposición expresa en contrario, los informes serán (...) no vinculantes”. La LSTR no dice nada expresamente sobre el carácter vinculante o no del informe de la Junta de Andalucía. Por tanto, de acuerdo con el citado artículo 83.1, dicho informe no es vinculante para la aprobación del símbolo, aunque sí tiene importantes efectos en relación con la inscripción del símbolo en el Registro Andaluz de Entidades Locales de la Consejería de Gobernación; y esta inscripción, a su vez, es requisito para el uso y protección de los símbolos.

¹²⁷ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, Centro de Estudios Ramón Areces, págs. 88 y ss.

En efecto, al ser el informe de la Comunidad Autónoma no vinculante, el Ente Local, si quiere, aprobará el símbolo elegido por él ¹²⁸, aunque la Junta de Andalucía haya señalado defectos o vicios de ilegalidad. Sin embargo, cuando el Ente Local solicite la inscripción del símbolo en el Registro de Entidades Locales de Andalucía, la Comunidad Autónoma denegará la inscripción, conforme dispone el artículo 3 LSTR. Esta es precisamente la solución adoptada por el Decreto catalán 263/1991, de 25 de noviembre, que dispone que, si el Ente Local no incorpora al símbolo las observaciones efectuadas por la Comunidad Autónoma, se propondrá al Gobierno de la Generalitat que deniegue la inscripción del símbolo en el Registro de Entes Locales.

Y, al no estar inscrito el símbolo, no se podrá utilizar, pues el artículo 18.5 LSTR dispone que “los símbolos no se podrán utilizar hasta que no estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales”.

Además, según el artículo 20 LSTR, sólo están protegidos los símbolos “debidamente inscritos y publicados”. Incluso, si otro Ente Local copiara el símbolo que no ha sido inscrito, no podría alegarse la existencia de este símbolo no inscrito para impedir la inscripción del símbolo copiado por otro Ente Local (ver artículo 20.3 LSTR).

Por tanto, las consecuencias de aprobar un símbolo cuando el informe de la Comunidad Autónoma manifieste que es ilegal, son muy graves (suponiendo, lógicamente, que dicho informe sea correcto). Así, en definitiva, puede decirse que el informe de la Junta de Andalucía no es vinculante en orden a la validez del acto de aprobación del símbolo. Ahora bien, el informe tiene efectos relevantes en relación con el régimen de uso y protección de los símbolos.

Como vemos, con este informe se pretende realizar un control de legalidad por parte de la Administración autonómica, y que este control sea anterior a la aprobación definitiva del símbolo por el Ente Local. Además, la Comunidad Autónoma avisa en este informe de la posible identidad o confusión con otros símbolos ya inscritos.

Sin embargo, en la práctica pueden generarse problemas, porque, como este informe no es vinculante para el Ente Local, aunque sea negativo, ya hemos visto que el Ente Local podría dictar el acuerdo definitivo de aprobación del símbolo. Nos encontraríamos entonces con una situación de hecho problemática si a pesar de lo dispuesto en la LSTR la Entidad Local decidiera usar el símbolo y hubiera que recurrir a la jurisdicción

¹²⁸ Aunque la resolución por la que el Ente Local apruebe el símbolo, si realmente éste está viciado de ilegalidad (según habrá señalado el informe de la Junta de Andalucía), puede acabar perdiendo su eficacia, pues es susceptible de recurso contencioso-administrativo por parte de la Junta de Andalucía (según resulta del artículo 65 LRBRL, al que genéricamente se remite el propio artículo 19 LSTR). Y es que las Entidades Locales, como dispone el artículo 4 de la LSTR, sólo pueden dotarse de símbolos “siempre que dichos símbolos y el procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de los mismos se ajusten a las prescripciones de la presente ley”.

Contencioso-Administrativa. Este es el problema al que aludía PORRAS DE LA PUENTE ¹²⁹, quien, refiriéndose al anterior Decreto 14/1995, consideraba que la remisión del expediente a la Comunidad Autónoma no era suficiente, siendo a su juicio necesario que el Ente Local, antes de aprobar el símbolo, solicitara la opinión de un órgano asesor. Nos referimos, pues, a la existencia de posibles símbolos con cierta legitimación política, aunque ilegales.

Quizás podríamos pensar en que se hubiera atribuido carácter vinculante al informe de la Comunidad Autónoma si señalase defectos de ilegalidad, dando entonces al Ente Local un plazo para subsanarlos. Dado que, al ser vinculante dicho informe, impediría la continuación del procedimiento si no era aceptado en sus términos, aunque el Ente Local podría impugnarlo si no lo considerase ajustado a Derecho. Sin embargo, esta técnica de informe vinculante no parece muy acorde con el principio de autonomía local, ya que la competencia para aprobar el símbolo es del Ente Local, mientras que la Comunidad Autónoma sólo ejerce una competencia de control.

El mecanismo de los informes negativos vinculantes ha sido admitido por el Tribunal Constitucional cuando la Administración que informa ostenta competencias materiales (no sólo una genérica competencia de tutela administrativa) que pueden verse afectadas en el procedimiento que tramita otra Administración. Así, en la Sentencia 65/1998 [RTC 1998,65], el Tribunal Constitucional ha admitido que, en el procedimiento de redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a una carretera estatal, la Ley exija informe vinculante del Estado (que es el Ente competente en materia de carreteras estatales), y ello por cuanto considera que éste es “un mecanismo constitucionalmente adecuado a los fines de articular el ordenado ejercicio de las competencias materiales que concurren sobre el espacio físico en el que coinciden la carretera estatal y el territorio objeto de planeamiento”.

La situación de tutela administrativa por parte de la Comunidad Autónoma, que no ejercita competencias materiales concurrentes con las del Ente Local, sino que más bien lo controla (en cuanto a la legalidad de sus actos), no parece asimilarse a estos supuestos analizados por el Tribunal Constitucional.

En todo caso, lo oportuno para la aprobación de un símbolo ajustado a la legalidad es la adecuación al contenido del informe que emita la Comunidad Autónoma, y si éste señala vicios de legalidad subsanables, proceder a subsanarlos. Si tales vicios son insubsanables, procederá archivar el procedimiento. Igualmente ocurrirá si el símbolo es idéntico o induce a confusión con otros, pues será preciso aprobar otro símbolo distinto.

¹²⁹ *op.cit.*

¿Qué puede ocurrir si la Comunidad Autónoma de Andalucía no emite el informe? El artículo 13.1 LSTR señala que el informe debe emitirse en el plazo de 2 meses y “en caso de que no se emita en el plazo señalado podrán proseguir las actuaciones”. Lo que está claro es que no podrá denegarse la inscripción del símbolo por falta del informe preceptivo de legalidad, pues el artículo 110.3 LRJPAC dispone que “los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubieren causado.”

El citado artículo 13 LSTR solamente indica que podrán proseguir las actuaciones, es decir, que el Ente Local podrá, si lo decide así, aprobar el símbolo. Pero la omisión del informe no impide que, si en el momento de solicitar la inscripción del símbolo, la Comunidad Autónoma considera que es ilegal, deniegue la inscripción del símbolo, conforme a lo dispuesto en el artículo 17.3 LSTR ¹³⁰.

La LRJPAC dispone en su artículo 82.3 que “de no emitirse el informe en el plazo señalado, (...) se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”. La LSTR se limita a indicar que en caso de no emitirse el informe en el plazo legal, “se podrán proseguir las actuaciones”. Esto habilita al Ente Local a continuar el procedimiento; pero, de acuerdo con el artículo 82.3 citado, si consideramos que el informe de la Comunidad Autónoma es “determinante” para la resolución del procedimiento, el Ente Local podría interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

En todo caso, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 42.5.c) LRJPAC, que dispone que “el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender (...) cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”.

Por otro lado, podríamos plantearnos también qué pasaría si un Ente Local aprobara el símbolo sin haber remitido el expediente a informe de la Comunidad Autónoma. Es obvio que se denegaría la inscripción del símbolo aprobado, pero, adicionalmente, el acuerdo de aprobación sería inválido por contravenir la LSTR. En principio, sería un supuesto de anulabilidad, salvo que pudiéramos entender que se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en cuyo caso sería un supuesto de nulidad radical o de pleno derecho.

¹³⁰ El Decreto 14/1995 consideraba que el informe era favorable si no se emitía en plazo.

Al respecto, alguna STS como la de 28 de febrero de 1991, concluyó que la omisión de un informe no supone prescindir total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Asimismo, la STS de 6 de enero de 1991, admitió la incorporación tardía de un informe, incluso después de haberse dictado la resolución definitiva. Esta última sentencia nos plantea la cuestión de si, omitido el informe (por no haber remitido el Ente Local el expediente a la Comunidad Autónoma), sería posible la convalidación. Lo cierto es que la antigua LPA impedía la convalidación en caso de omisión de informes ¹³¹. La LRJPAC no establece esta previsión en su artículo 67, relativo a la convalidación, pero podría entenderse que no la establece porque la omisión del informe da lugar a la nulidad radical (en cuyo caso no es posible la convalidación).

Artículo 14. Resolución.

La resolución del procedimiento corresponderá al máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local. Para aprobar el símbolo será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros del máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local.

La anterior regulación de los símbolos de las entidades locales, en Andalucía, contenida en el Decreto 14/1995, de 31 de enero, establecía que la aprobación de los símbolos correspondía al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (artículo 2.7). Con la nueva regulación se atribuye la competencia para la aprobación de los símbolos al máximo órgano colegiado de Gobierno de la Entidad Local. Los símbolos de las entidades locales tienen una especial significación en el contexto de la autonomía local, en la medida en que, como ha señalado el Consejo Consultivo, los símbolos de las entidades locales, de suyo caracterizados por su estabilidad en el tiempo y generalmente entroncados con acontecimientos o rasgos característicos de la vida colectiva de los pueblos, cumplen un importante papel como elementos de identificación e integración.

Por ello, la LSTR ha sido planteada desde esta óptica, es decir, teniendo presente el principio de mínima intervención, de tal modo que se garantice a las Entidades Locales la elección y libre aprobación de los símbolos que consideren más oportunos, garantizando, igualmente, un elevado nivel de consenso y participación ciudadana en la adopción del símbolo.

Para la resolución debe estarse a lo dispuesto en los artículos 54, 87 y siguientes LRJPAC. Como ha puesto de manifiesto MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, la

¹³¹ VVAA., *Régimen Jurídico de las Administraciones...*, op.cit., pág. 538.

Ley 4/1999, por la que se modificó la LRJPAC, dejó pasar la oportunidad para definir claramente en qué debe consistir la motivación. Así, dice este autor que, “ciertamente con la motivación, con una buena motivación no basta. Habrá que comprobar además si esa motivación corresponde a la verdadera causa exigible al acto administrativo, que —ella si— es el auténtico requisito sustancial determinante de la conformidad a Derecho de éste, pero qué duda cabe de que sin motivación que merezca formalmente tal nombre, será muy difícil si no imposible llegar a la verdadera o probable causa del acto y poder enjuiciarla”¹³².

Tanto la resolución expresa del procedimiento, como la desestimación por silencio administrativo, son recurribles¹³³. Al tratarse de un acto discrecional deberá motivarse (artículo 54 LRJPAC).

En particular, establece el artículo 89 LRJ-PAC, al regular el contenido de la resolución del procedimiento administrativo, lo siguiente:

“1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

2. En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

3. Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 54. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

¹³² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Modificaciones del régimen jurídico del acto administrativo con la Ley 4/1999”, *REALA*, enero-abril, 1999, pág. 16

¹³³ En concreto, son susceptibles de recurso potestativo de reposición, y, alternativa o sucesivamente, son susceptibles de recurso contencioso administrativo, en los términos de lo dispuesto en las Leyes 30/1992, 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos en el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, sin perjuicio del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución.
5. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”.

Sobre el *quórum* necesario para la aprobación debe tenerse en cuenta que el artículo 47.1 LRBRL, en la redacción dada por la LMGL, señala que “se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en las siguientes materias: (...) adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo (...)”.

Artículo 15. Duración del procedimiento y sentido del silencio.

La duración del procedimiento, hasta la notificación de la resolución que le ponga fin, no podrá exceder de doce meses, contados desde el acuerdo de iniciación. Transcurrido dicho plazo sin haberse dictado y notificado resolución expresa en los procedimientos iniciados a instancia vecinal, deberá entenderse desestimada la solicitud. La falta de resolución expresa no eximirá a la Administración de la obligación de resolver.

Señala el artículo 15 LSTR que el plazo de duración del procedimiento “no podrá exceder de doce meses”. Y ha de entenderse que este plazo máximo de duración es tanto para procedimientos de adopción o modificación de símbolos iniciados de oficio, como para procedimientos iniciados por solicitud vecinal. La LSTR ha ampliado el plazo máximo de resolución, que bajo la normativa anterior era de ocho meses.

Con respecto al término inicial y al término final del plazo hay que señalar lo siguiente: En los procedimientos iniciados de oficio existe un acuerdo de iniciación del procedimiento, pero en los procedimientos iniciados por solicitud vecinal no existe dicho acuerdo sino que existe una solicitud vecinal y un acuerdo de admisión a trámite. Está claro que en los procedimientos iniciados de oficio, el plazo de duración máxima del procedimiento, se computará desde el día en que se dicte el acuerdo de iniciación. En los procedimientos iniciados por solicitud vecinal el plazo de duración del procedimiento se computará desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, según resulta del artículo 42.3.b) LRJPAC.

Asimismo y, en relación con el término final del plazo de duración del procedimiento, éste se fijará el día en que se notifique la resolución del procedimiento o, en su caso, el día en que se publique la resolución. Aunque la regla general es la notificación personal de los actos administrativos, y la jurisprudencia es exigente en este aspecto a fin de que los interesados puedan tener conocimiento directo de las resoluciones que les afecten, sin embargo, la notificación personal se sustituye por la publicación del acto en un periódico oficial, en los siguientes casos: a) Cuando el acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos. En este último caso, la publicación no sustituye a la notificación sino que se añade a ella (es decir, se publica para general conocimiento y se notifica personalmente a los interesados conocidos). b) Cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo (personal, contratación). En este caso la convocatoria del procedimiento deberá indicar el tablón de anuncios o medio de comunicación donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos. c) Cuando así lo establezcan las normas reguladoras de un procedimiento o lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente (artículo 60.1 LRJPAC)¹³⁴.

Para los casos de iniciación del procedimiento por solicitud vecinal se establece expresamente el sentido del silencio, que será negativo. Como es sabido, la Administración usa y abusa del silencio administrativo para eludir la obligación de dictar una resolución expresa que entre a valorar el fondo del asunto. Frente a esto, el legislador ha reaccionado confiriendo al silencio administrativo, los efectos de acto finalizador del procedimiento administrativo. (...) En otras palabras, el silencio administrativo –aun cuando no exime de la obligación de dictar resolución expresa– se convierte también en una forma de terminación del procedimiento administrativo (al menos, cuando el silencio es positivo)¹³⁵.

En los procedimientos iniciados de oficio habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 44 LRJPAC que establece lo siguiente:

“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

¹³⁴ MENÉNDEZ REXACH, A., “Actos administrativos”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 21, enero-abril, 1999, pág. 162

¹³⁵ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., “La terminación del procedimiento administrativo tras la Ley 4/1999”, *Actualidad Administrativa*, núm. 32, 1999, pág. 866.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución”.

Por último, el inciso final de este artículo trae a colación la obligación de la Administración de dictar resolución expresa en todos los procedimientos cualquiera que sea la forma de iniciación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 LRJPAC. Esta obligación de resolver viene reiterada, como hemos visto, en el artículo 44 de la citada Ley.

CAPÍTULO TERCERO

PROCEDIMIENTO PARA LA REHABILITACIÓN DE SIMBOLOS

Artículo 16. Rehabilitación de símbolos.

El procedimiento para la rehabilitación de símbolos que históricamente hubieren utilizado será el establecido para la adopción o modificación sin que se pueda utilizar para ello la modalidad de concurso de ideas.

La rehabilitación de símbolos no es más que un procedimiento de adopción de símbolos, pero de símbolos que históricamente hubiera utilizado la Entidad Local y que, por las circunstancias que fueran, dejó de utilizar o ha empleado sin el debido reconocimiento. Por ese motivo, el legislador se remite a la regulación del procedimiento para la adopción o modificación de símbolos, con la lógica salvedad de que no se puede emplear la modalidad de concurso de ideas. En efecto, si se trata de rehabilitar un símbolo que históricamente se atribuyó a la Entidad Local y, ésta pretende adoptarlo por la vía de la rehabilitación, su fundamento debe encontrarse evidentemente en la Historia y, por ende, no puede ser objeto de creación mediante un concurso de ideas.

Igualmente, y por coherencia, los informes que se emitan con motivo de este procedimiento deberán estar fundamentados en razones históricas, y el informe lo redactará, en todo caso, un perito en la materia. Esta modalidad puede ser especialmente significativa en la rehabilitación de escudos. Debemos recordar, a título ilustrativo que, con motivo de la aprobación del Decreto 14/1995, de 31 de enero, por el que se regulaba el procedimiento para la aprobación y rehabilitación de Escudos Heráldicos, Banderas y otros símbolos de las entidades locales, se aprobó la Orden de 12 de mayo de 1995. Mediante dicha Orden se designó para la emisión de informes en los expedientes de Escudos y Banderas y otros símbolos de las entidades locales a la Real

Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles de Córdoba. Sin perjuicio de que las citadas normas hayan sido derogadas por la LSTR (Disposición Derogatoria Única) no existe impedimento para que, en el caso de rehabilitación de símbolos, o en cualquier otro –aprobación o modificación–, se pueda recabar informe de la citada Academia o de otras análogas.

Además, puede plantearse la duda de si el informe de la Comunidad Autónoma, en el caso de rehabilitación de símbolos, debería entrar a valorar si efectivamente el símbolo rehabilitado se ajusta a la Historia, puesto que, como requisito de legalidad (que no de oportunidad), el artículo 16 LSTR exige que los símbolos rehabilitados sean los “que históricamente hubiere utilizado”. Sin embargo, al enumerar los motivos que facultan para denegar la inscripción de los símbolos, el artículo 17.3 LSTR no alude al caso de que el símbolo rehabilitado no se ajustara a la Historia.

CAPÍTULO CUARTO

INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ANDALUZ DE ENTIDADES LOCALES

Artículo 17. Inscripción y publicación de símbolos.

1. *Una vez aprobada la adopción, modificación o rehabilitación de símbolos, se remitirá copia certificada del acuerdo resolutorio del procedimiento al Registro Andaluz de Entidades Locales de la Consejería de Gobernación.*
2. *El Director General de Administración Local, en el plazo de 15 días, dictará resolución mediante la cual admitirá o denegará la inscripción de los símbolos atendiendo a lo dispuesto en la presente Ley. Transcurrido el plazo sin que se hubiera dictado dicha resolución, deberá entenderse estimada la solicitud de inscripción.*
3. *Procederá la denegación de la inscripción solicitada en los siguientes supuestos:*
 - a) *Cuando no se hubiere seguido el procedimiento legalmente establecido para su adopción, modificación o rehabilitación.*
 - b) *Cuando el símbolo incurriese en alguno de los supuestos de prohibición previstos en el artículo 4 de esta Ley.*
4. *La resolución del Director General de Administración Local será publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.*

Por virtud del artículo 23 LSTR, que comentaremos con más detalle en otra parte de esta obra, se crea el Registro Andaluz de Entidades Locales, como instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las Entidades Locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Este Registro responde a la necesidad de conocer la realidad de las Entidades Locales, y las necesidades de éstas,

por lo que en el Registro no sólo constará la existencia de los Entes Locales, sino que también se inscribirán los datos relevantes que permitan la óptima actuación de la Junta de Andalucía en materia de Régimen Local y, especialmente, en materia de cooperación local. El RDMRAEL, regula la organización general del Registro.

Pues bien, el artículo 17 LSTR establece que, una vez aprobada la adopción, modificación o rehabilitación de símbolos, se remitirá copia certificada del acuerdo resolutorio del procedimiento al Registro Andaluz de Entidades Locales de la Consejería de Gobernación. Por tanto, se debe remitir certificación de la resolución del procedimiento a la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación, de la que depende el Registro, para que se proceda, en su caso, a la inscripción del símbolo. La LSTR no señala el plazo en el que se debe remitir la citada certificación por lo que éste, en principio, quedaría abierto. No obstante, y dados los importantes efectos que tiene la inscripción en relación con el uso y la protección de los símbolos, interesará a la Entidad Local la rápida inscripción.

El artículo 17 LSTR tampoco menciona el contenido que debe tener la resolución que se adopte ni el contenido de la certificación que se emita. En principio, parece que no es necesario volver a remitir el expediente completo a la Consejería de Gobernación, porque ésta ya tuvo conocimiento del mismo cuando le fue remitido para que emitiera su informe, por lo que sólo será preceptivo remitir la referida certificación del acuerdo, salvo que con posterioridad al informe de la Consejería de Gobernación se hayan incorporado nuevos documentos. Sin embargo, si ha habido objeciones por parte de la Junta de Andalucía al emitir ésta su informe, podría ser necesario analizar de nuevo el expediente, para ver si se han subsanado los defectos.

En el plazo de 15 días el Director General de Administración Local dictará resolución admitiendo o denegando la inscripción de los símbolos, atendiendo a lo dispuesto en la LSTR. Transcurrido el plazo de 15 días sin que el Director General de Administración Local haya dictado la mencionada resolución, deberá entenderse estimada la solicitud en virtud del sentido del silencio previsto en el apartado 2 del artículo 17 LSTR. Se establece, pues, un silencio positivo ante la inactividad de la citada Dirección General.

El acto de inscripción del símbolo o de denegación de la inscripción es un acto reglado y no discrecional, de manera que el Director General de Administración Local no sólo puede, sino que debe, ordenar o denegar la inscripción en los casos del artículo 17.3 LSTR. Este artículo establece los siguientes motivos para denegar la inscripción:

- a) La inscripción se denegará cuando no se hubiere seguido el procedimiento legalmente establecido para su adopción, modificación o rehabilitación: En principio, de la certificación de la resolución que ponga fin al procedimiento para la adopción, modificación o rehabilitación de símbolos, no se puede determinar si

efectivamente se ha seguido o no el procedimiento legalmente previsto. Por ese motivo, la LSTR ha previsto que, para que la Comunidad Autónoma emita el informe del artículo 13 LSTR, la Entidad Local debe remitirle el expediente administrativo. Tras el análisis de dicho expediente, la Junta de Andalucía emitirá el informe en el que se analizará el cumplimiento del procedimiento, entre otras cuestiones. En cuanto a la resolución definitiva que aprueba el símbolo, la Comunidad Autónoma tiene conocimiento de ella en el momento en que se solicita la inscripción del símbolo, pudiendo analizar en este momento su legalidad (por ejemplo, si se ha respetado la mayoría cualificada del artículo 14 LSTR, etc.)

Podríamos plantearnos qué sucedería si en el informe el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía advirtiera que se han omitido trámites esenciales del procedimiento. En este caso, la Consejería de Gobernación sólo contaría con el informe que en su día emitió, en el que se advertía de los defectos de legalidad, y con la certificación de la resolución aprobatoria del símbolo, por lo que no sería posible analizar si efectivamente se subsanaron los defectos señalados y si se cumplió la legalidad en el procedimiento administrativo seguido para aprobar el símbolo ¹³⁶. No es posible analizar el cumplimiento de la legalidad en la tramitación de un expediente administrativo sin tener acceso al expediente completo.

Ciertamente, la LSTR no dispone expresamente que haya que volver a remitir el expediente administrativo completo a la Consejería de Gobernación cuando, tras la aprobación del símbolo, el Ente Local solicite a dicha Consejería su inscripción. Sin embargo, cuando se produzcan estas situaciones (en las que la Comunidad Autónoma, al emitir en un momento anterior su informe, hubiera detectado defectos de legalidad), la Consejería de Gobernación, para decidir sobre la inscripción, debería solicitar que se le remita el expediente completo para comprobar que los defectos de legalidad, en su caso, han sido subsanados.

De no actuar así, se corre el riesgo de que el informe preceptivo de legalidad del Gobierno de la Comunidad Autónoma resulte inútil. El apartado 2 del artículo 56 LRBR establece que, “en todo caso, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad, en su aplicación y, respectivamente, de la legislación estatal y la autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición de expedientes y la emisión de informes”.

Si el Gobierno de la Comunidad Autónoma hubiera emitido en su momento un informe señalando objeciones a la legalidad del símbolo o del procedimiento, y el Ente

¹³⁶ Se trataría de comprobar, por ejemplo, si, habiendo sido señalados en el informe de la Consejería de Gobernación defectos subsanables que hacían anulable la resolución final, éstos fueron efectivamente subsanados.

Local no hubiese solucionado estas objeciones, procederá denegar la inscripción, por concurrir los motivos del artículo 17.3 LSTR.

- b) La inscripción será denegada cuando el símbolo incurriese en alguno de los supuestos de prohibición previstos en el artículo 4 LSTR. Para evitar reiteraciones, nos remitimos al comentario que se hace del artículo 4.

La resolución del Director General de Administración Local será publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y, como acto administrativo que es, será impugnabile. En particular, si el Ente Local siguió correctamente el procedimiento legalmente establecido y el símbolo no incurre en ninguna causa de prohibición previstas en la LSTR, la resolución del Director General se podrá recurrir si deniega la inscripción del símbolo.

Ya hemos indicado que, conforme al artículo 17.1 LSTR, si el Director General de Administración Local no ha dictado la resolución sobre la inscripción en el plazo legalmente establecido, “deberá entenderse estimada la solicitud de inscripción.” Es pues, un supuesto de silencio administrativo positivo, y entendemos que, con posterioridad a este efecto positivo, la propia Comunidad Autónoma no podría dictar un acto expreso denegatorio de la inscripción, aunque concluyera que el símbolo adolece de defectos de legalidad.

Indicaremos, finalmente, que la inscripción del símbolo tiene una importancia capital, pues, aunque el Ente Local se dota de su símbolo con la resolución aprobatoria del mismo, que es previa a la inscripción, lo cierto es que la LSTR sólo permite el uso y sólo protege los símbolos “debidamente inscritos”, como veremos en los capítulos siguientes de esta obra.

CAPÍTULO QUINTO

RÉGIMEN DE USO DE LOS SÍMBOLOS Y ACCIONES LEGALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Artículo 18. Régimen de uso de los símbolos.

1. *El uso de los símbolos de las Entidades Locales es privativo de las mismas. Queda prohibida toda utilización, sin previo consentimiento expreso del máximo órgano colegiado de la correspondiente Entidad Local, de los símbolos que hayan sido inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales. No se admitirá ningún uso que vaya en menoscabo de su alta dignidad.*
2. *En las comunicaciones y documentos oficiales de las Entidades Locales deberán constar únicamente los símbolos aprobados e inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.*
3. *Los símbolos no se podrán utilizar hasta que no estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales.*

La anterior regulación andaluza no establecía nada sobre el régimen de uso de los símbolos de las Entidades Locales. En cambio, sí se hace referencia al uso del himno y del escudo de Andalucía en la Ley 3/1982, de 21 de diciembre, sobre Himno y Escudo de Andalucía (artículos 4 y 8). El artículo 4 de dicha Ley establece que, “queda prohibida la utilización del escudo de Andalucía en cualquier símbolo o siglas de partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales o cualesquiera entidades privadas, así como su uso como distintivo de producto o mercancía alguna”. Y el artículo 8 establece que “queda prohibida la utilización del himno de Andalucía en acto, forma, versión o con finalidad que menoscaben su alta significación de insignia de Andalucía”.

En otras legislaciones autonómicas se pueden encontrar ejemplos de regulación del uso de los símbolos de las Entidades Locales. Así, por ejemplo, en la Ley Canaria 7/1991, de 20 de abril, por la que se establecen símbolos de la naturaleza para las islas (la Disposición Final Primera faculta al Gobierno para dictar cuantas normas reglamentarias sean precisas para la protección y uso de los símbolos), en el Decreto de Cataluña 263/1991 ¹³⁷, de 25 de noviembre, de aprobación del Reglamento de los símbolos de los entes locales de Cataluña (artículos 11, 16, 20 y, 29), y en el Decreto de Madrid 103/1994, de 20 de octubre, por el que se regula la utilización de la denominación y símbolos de la Comunidad de Madrid en marcas y signos distintivos de productos, mercancías y servicios, entre otras.

Con independencia de lo dispuesto en la normativa autonómica, el legislador estatal, con ocasión de su competencia exclusiva para regular la propiedad industrial, ha prohibido el uso de símbolos representativos del Estado en las marcas. Así, el artículo 5 de la Ley 17/2001, de 7 diciembre, de Marcas, al tratar de las prohibiciones absolutas, dispone que “no podrán registrarse como marca los signos siguientes: i) Los que reproduzcan o imiten el escudo, la bandera, las condecoraciones y otros emblemas de España, sus Comunidades Autónomas, sus municipios, provincias u otras entidades locales, a menos que medie la debida autorización” ¹³⁸.

Acerca de la cuestión del uso de los símbolos locales o autonómicos hay diversos criterios. Así, la Ley 3/1982, sobre los símbolos de Andalucía, prohíbe el uso del escudo de Andalucía por cualquier entidad privada, así como su uso como distintivo de productos o mercancías. En esta misma línea se sitúa la Ley 8/1984, sobre uso del escudo de Cantabria. En cambio, el Decreto madrileño 103/1994, sobre utilización de la denominación y símbolos de la Comunidad de Madrid en marcas y signos distintivos de productos, mercaderías y servicios, sí permite a la Comunidad autorizar el uso de su denominación o de alguno de sus símbolos en marcas o signos distintivos de productos, mercaderías y servicios. También exige autorización de la Comunidad Autónoma de Madrid para su uso en actividades de índole no mercantil, ni profesional ni industrial, en las que, como consecuencia del referido uso, pueda inducirse a confusión sobre la naturaleza de estas actividades.

¹³⁷ Sobre el uso de los símbolos se dispone lo siguiente en el Decreto catalán:

Según su artículo 7, “el escudo y la bandera de los Entes Locales y los emblemas, excluidos aquellos que se tramiten de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente, se podrán utilizar a partir de la publicación de su descripción en el DOGC”; y el artículo 11 dispone que “en las comunicaciones oficiales de los Entes a que se refiere este Reglamento no pueden constar otros símbolos que el escudo o el emblema propios debidamente aprobados (...)”. El artículo 16.2 dispone que “las entidades privadas y los particulares podrán hacer uso del escudo con la autorización expresa del Ente Local. Ningún Ente Local podrá hacer uso de un escudo que no sea el propio (...)”. Y el artículo 21 establece que “la bandera del Ente Local no puede ser utilizada como fondo de cualquier símbolo o siglas de partidos, sindicatos, asociaciones u otras entidades privadas.”

¹³⁸ La anterior Ley de Marcas, 32/1988, de 10 de noviembre, contenía la misma prohibición, aunque incluía en la prohibición a la denominación del Ente Público, y también especificaba que, en todo caso, los símbolos locales cuyo uso se autorizase en marcas, solamente podrían “constituir elementos accesorios del distintivo principal”. Estas previsiones no se contienen en la nueva Ley de Marcas.

Por su parte, la Ley 2/1984, de 16 de abril, sobre bandera y escudo de Aragón, dispone que el uso de la bandera y escudo de Aragón como distintivo de productos o mercaderías exigirá previa autorización de la Diputación General de Aragón.

Finalmente, la reciente Ley 24/2003, de símbolos de Navarra, dispone en su artículo 2.2 que el uso de la bandera y el escudo de Navarra “como distintivo de origen en productos o mercaderías, así como el empleo como símbolo o logotipo de partidos políticos, sindicatos, asociaciones o cualesquiera entidades privadas, se registrará por el procedimiento reglamentario que, a tal fin, deberá establecer el Gobierno de Navarra”. Esta norma prevé el uso de los símbolos autonómicos por entidades privadas (“cualquiera entidades privadas”, dice). Por otro lado, interesa señalar aquí el matiz consistente en que se habla de usar los símbolos como distintivo “de origen en los productos”.

El artículo 18 LSTR establece que los símbolos de las Entidades Locales son privativos de las mismas. En consecuencia, nadie podrá hacer uso de los símbolos de las Entidades Locales “que estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales” sin consentimiento expreso del máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local. Por tanto, se observa que la protección que concede la LSTR en este sentido, está condicionada a que dichos símbolos estén inscritos en el Registro, lo cuál pone de manifiesto, de entrada, la relevancia de la inscripción en dicho Registro. La mención final del apartado 1 del artículo 18 limita las posibilidades de autorización del uso del símbolo porque no se admitirá ningún uso que vaya en menoscabo de su alta dignidad. Sin embargo, y salvo la limitación anterior, parece claro que los símbolos de las Entidades Locales podrán ser utilizados en cualesquiera actividades, previa la oportuna autorización por parte del Ente Local.

Por tanto, parece que el Ente Local podría autorizar que los sindicatos, asociaciones y entidades privadas de todo tipo, usaran los símbolos locales. También podría el Ente Local autorizar el uso de sus símbolos como marca o distintivo de productos o mercaderías. Y ello, como hemos indicado, con el único límite de que el uso autorizado no menoscabe la alta dignidad de los símbolos. En relación con esta cuestión, podemos hacer referencia al Decreto madrileño 103/1994, que, en su artículo 5, precisa que “la autorización del uso de la denominación y los símbolos de la Comunidad de Madrid sólo se otorgará cuando aquél no dé lugar a posibles confusiones e interpretaciones inconvenientes en el sentido que representan los símbolos mencionados, que no podrán aplicarse como distintivo único para denominar o expresar marcas, productos o servicios, debiendo en todo caso constituir un elemento accesorio de la marca o distintivo principal”.

También se indica en el artículo 6 del citado Decreto de la Comunidad de Madrid que la Comunidad Autónoma podrá revocar cualquier autorización cuando se haga de ella un uso indebido, previsión ésta que no se contiene en la comentada LSTR.

Los criterios de la norma de la Comunidad de Madrid no son, evidentemente, vinculantes para los Entes Locales andaluces, pero resulta ilustrativa su exposición (especialmente en cuanto a la matización expresa de que el uso de símbolos locales en marcas sea como elemento accesorio del contenido de la marca). En todo caso, tanto si se autoriza el uso de los símbolos en actividades mercantiles o profesionales, como en actividades que no tengan dicho carácter, la autorización deberá precisar con exactitud el uso concreto que se permite a efectos de evitar confusiones que puedan acarrear consecuencias negativas para la Entidad Local ¹³⁹.

Sobre la competencia para regular el uso de los símbolos de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional señaló en su sentencia 94/1985, de 29 de julio, que “la función identificadora del símbolo político (...) determina que la competencia reconocida a las Comunidades Autónomas en esta materia no se agote en la potestad para fijar las características de sus propios símbolos, sino que abarque también -ya que de otro modo la relación de identidad quedaría rota- la potestad frente a las demás Comunidades para regular de forma exclusiva su utilización; regulación que, de hecho, algunas Comunidades han llevado a cabo al mismo tiempo que configuraban su escudo propio”.

Entendemos que, si el Ente Local tiene potestad reglamentaria y se trata de su propio símbolo, parece que, dentro del respeto a lo dispuesto en la LSTR y otras normas aplicables, el Ente Local podría regular mediante Ordenanza determinados aspectos sobre el uso de sus símbolos, incluso regular con carácter general los criterios para autorizar el uso de sus símbolos. Conforme dispone el artículo 18 LSTR, será preciso para cada caso concreto el consentimiento expreso del máximo órgano colegiado del Ente Local.

Sobre la regulación del uso de los símbolos, hemos de indicar que en ocasiones se regulan no sólo los casos en los que se puede autorizar su uso, sino aquellos supuestos en los que el uso del símbolo es obligatorio. Sobre esta cuestión podemos aludir a la problemática que se planteó con ocasión del Proyecto de Ley foral de símbolos de Navarra, cuyo artículo 8 disponía inicialmente que, “siendo la exhibición de la bandera de Navarra un símbolo de pertenencia y de solidaridad (...) todos los entes y corporaciones públicas y aquellas organizaciones de representación política, sindical o gremial, que reciban por cualquier título aportaciones, subvenciones o financiación con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra o de las demás Administraciones Públicas en cuantía superior al 50% del total de sus ingresos calificados contablemente como ordinarios, en el año anterior, deberán tener izada la bandera de Navarra, y las demás que legalmente procedan, en el interior y en el exterior de sus sedes o edificios, en los términos previstos en esta Ley Foral para las Entidades Locales.

El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la retirada, suspensión, revocación, con exigencia de reintegro, o denegación, según los casos (...) de todas o parte de dichas aportaciones, subvenciones o financiaciones (...).”

¹³⁹ Decreto de la Comunidad de Madrid 103/1994, de 20 de octubre, por el que se regula la utilización de la denominación y símbolos de la Comunidad de Madrid en marcas y signos de productos, mercancías y servicios.

Por otra parte, el apartado 2 del artículo 18 LSTR establece que en las comunicaciones y documentos oficiales deberán constar únicamente los símbolos aprobados e inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales. En ocasiones, algunas Entidades Locales incorporan a sus documentos oficiales, que emplean en sus comunicaciones internas y externas, símbolos de nueva creación, que tratan de representar a la Entidad Local, pero que no han sido aprobados conforme al procedimiento legalmente establecido. Con la nueva regulación se pretende que los documentos oficiales, especialmente trascendentes en la comunicación externa, sean fácilmente reconocibles a la vista del símbolo o símbolos que los encabecen, y que éstos sean los aprobados e inscritos y no otros.

Sin embargo, no se indica qué símbolo se habrá de usar si el Ente Local no tiene símbolo aprobado e inscrito conforme al procedimiento legalmente establecido. Por ejemplo, en el caso de que haya aprobado un símbolo pero le haya sido denegada su inscripción por la Comunidad Autónoma. El Ente Local no podrá usar el símbolo, conforme resulta del artículo 18.3 LSTR. En Cataluña se aportan algunas soluciones a estas situaciones. Como ejemplo, podemos citar la solución adoptada por el Decreto catalán, que en su artículo 29 prevé que, en el caso de que se deniegue la inscripción del símbolo aprobado por un Ente Local, éste “no podrá utilizar otro escudo que no sea la señal de la Generalitat, de acuerdo con lo que dispone el Decreto 56/2002, de 18 de marzo, por el que se establecen normas sobre la utilización de la señal de la Generalitat por las entidades locales de Catalunya, o el del Estado en los términos que disponga la legislación aplicable”.

También el Decreto valenciano 116/1994, de 21 de junio, dispone en su artículo 7 que, en caso de no tener autorizado escudo propio, deberá usarse en las comunicaciones oficiales del Ente Local el escudo de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, y en relación con estas soluciones, en el ámbito andaluz nada dice la Ley 3/1982, del Himno y el Escudo de Andalucía, sobre el uso de los símbolos andaluces por las Entidades Locales.

En último lugar, el apartado 3 del artículo 18 LSTR dispone que los símbolos no se podrán utilizar hasta que no estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales. La redacción de este precepto ha de ponerse en relación con el apartado 1 de la Disposición Transitoria Segunda, según la cual, “los símbolos de las Entidades Locales que hayan sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley deberán inscribirse, de oficio o a instancia de parte, en el plazo de un año en el Registro Andaluz de Entidades Locales; a tal fin, junto con una ilustración de los mismos se aportarán sus normas aprobatorias”. Quizás hubiera sido deseable hacer referencia, en una Disposición Transitoria, al uso, previo a la inscripción, de los símbolos aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LSTR, porque de la redacción actual parece concluirse que no es posible, en ningún caso, usar los símbolos hasta que estén inscritos, con independencia de que estuvieran o no aprobados según la normativa anterior¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Ver en este sentido el artículo 2 del Decreto 63/2001, de Extremadura, y el artículo 259 de la Ley 5/1997, de la Administración Local de Galicia.

Artículo 19. Acciones legales de la Administración de la Junta de Andalucía.

La Administración de la Junta de Andalucía, en relación con los acuerdos de las Entidades Locales sobre adopción, modificación o rehabilitación de sus símbolos, podrán ejercitar las acciones previstas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y cualesquiera otras que le correspondan.

El capítulo III del Título V de la LRBRL regula la impugnación de actos y acuerdos y el ejercicio de acciones. Señala MARTÍN REBOLLO¹⁴¹ que el corolario de la autonomía tal y como es concebida por la LRBRL es la judicialización completa de las relaciones de conflicto. Las Entidades Locales pueden impugnar los actos de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas (artículo 63.2), y éstas, a su vez, no podrán incidir más que por vía igualmente judicial en las resoluciones locales (artículos 65 y 66), con la excepción del artículo 67 LRBRL.

En concreto, el artículo 65 LRBRL establece que:

- “1. Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de sus respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad Local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto o acuerdo.
2. El requerimiento deberá ser motivado y expresar la normativa que se estime vulnerada. Se formulará en el plazo de quince días hábiles a partir de la recepción de la comunicación del acuerdo.
3. La Administración del Estado o, en su caso, la de la Comunidad Autónoma, podrá impugnar el acto o acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa bien directamente, una vez recibida la comunicación del mismo, o bien una vez transcurrido el plazo señalado en el requerimiento dirigido a la Entidad local, si se hubiera optado por hacer uso de la posibilidad contemplada en los dos números anteriores”.

Por otra parte, el artículo 67 LRBRL establece que, “si una Entidad local adoptara actos o acuerdos que atenten gravemente el interés general de España, el Delegado del Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Corporación y en el caso de no ser atendido, podrá suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes a la protección de dicho interés, debiendo impugnarlos en el plazo de diez días desde la suspensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

¹⁴¹ MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, Aranzadi, Pamplona, 1996.

CAPÍTULO SEXTO

PROTECCIÓN DE LOS SÍMBOLOS

Artículo 20. Protección de los símbolos.

- 1. Los símbolos de las Entidades Locales, debidamente inscritos y publicados, tendrán la protección que establecen las leyes, y los entes titulares de aquéllos deberán ejercitar las acciones que sean procedentes, en los términos previstos en el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.*
- 2. La inscripción de los símbolos en el Registro Andaluz de Entidades Locales les otorgará presunción de legalidad y validez. A los efectos de la presente Ley, los símbolos debidamente inscritos en dicho registro prevalecerán sobre cualesquiera otros inscritos en otros registros.*
- 3. La existencia de símbolos idénticos o que pudiesen inducir a error no inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales no podrá alegarse para impedir la válida inscripción del símbolo solicitada conforme a la presente Ley.*

La LSTR introduce un régimen de protección de los símbolos locales muy novedoso, en la medida en que se establece un régimen de infracciones y sanciones administrativas para proteger los símbolos locales. Como veremos después, esta novedad obedece a que los símbolos locales no gozan de protección en el Código Penal, y tampoco existen normas sobre régimen sancionador administrativo en esta materia que resultaran aplicables, aunque pudieran estar protegidos por otras legislaciones como la marcaria.

Refiriéndonos ya al artículo 20 LSTR, la protección de los símbolos está totalmente condicionada a la inscripción y publicación de los símbolos. Con ello se trata de incentivar la inscripción de los símbolos en el Registro Andaluz de Entidades Locales, puesto que sólo gozarán de la protección establecida en la presente Ley los símbolos que estén, como hemos dicho, inscritos y publicados.

En el apartado 1 del citado artículo 20 LSTR se recuerda el deber (no sólo la facultad) de las Entidades Locales de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, que es una obligación prevista en el artículo 68.1 LRBRL, al que la LSTR se remite expresamente.

Concretamente, el artículo 68 LRBRL dispone lo siguiente:

- “1. Las Entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.
2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la Entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.
3. Si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad local.
4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la Entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido”.

El apartado 2 del artículo 20 LSTR establece que la inscripción de los símbolos les otorga presunción de legalidad y validez. Dicho precepto establece también que a los efectos de la LSTR, “los símbolos debidamente inscritos en dicho Registro prevalecerán sobre cualesquiera otros inscritos en otros registros”. El Consejo Consultivo de Andalucía vio con reservas esta previsión porque entendió que esta declaración de prevalencia que se adopta de modo generalizado y abierto, en relación con todo tipo de registros, pudiera colisionar con otras normas reguladoras de registros ajenos al ámbito en el que pretende operar la LSTR, afectando a Registros que no son de competencia normativa de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, entendemos que, aunque hubiera sido oportuna una aclaración a este respecto, el precepto admite una interpretación de su alcance limitada a la esfera de la aplicación de la LSTR, sin perjuicio de que en otros ámbitos, como el marcario, tenga prioridad la inscripción en el Registro de marcas correspondiente.

Por último, el apartado 3 del artículo 18 LSTR señala que la existencia de símbolos idénticos o que pudiesen inducir a error, cuándo éstos no estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales, no podrá alegarse para impedir la inscripción del símbolo que se solicite y, que se haya aprobado conforme a LSTR. De nuevo, se pone de manifiesto la importancia de la inscripción del símbolo porque sólo el inscrito en el Registro Andaluz de Entidades Locales podrá oponerse frente a terceros que pretendan la inscripción de otro símbolo idéntico o que pudiera

inducir a error, en el ámbito de esta Ley. También es una disposición que permite resolver el problema que podría plantearse entre dos Entidades Locales que aprobaran símbolos idénticos o susceptibles de confusión entre sí, y que pretendieran su inscripción: el artículo 20.3 LSTR es, en este sentido, una norma de prioridad, el primero que inscribe, prevalece ¹⁴².

Artículo 21. Competencia, tipificación de infracciones y sanciones.

1. *Corresponde al Presidente del máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local la competencia para sancionar las infracciones tipificadas en este artículo.*
2. *Será infracción muy grave la ofensa o ultraje de palabra, por escrito o de hecho a los símbolos de las Entidades Locales andaluzas cometidos con publicidad.*
3. *Será infracción grave la utilización por cualquier medio de los símbolos de las Entidades Locales, sin la correspondiente autorización previa y por escrito, realizada con finalidad de lucro.*
4. *Se considerará infracción leve cualquier otra utilización de los símbolos de las Entidades Locales, sin la correspondiente autorización previa y por escrito, distinta de la prevista en el apartado anterior.*
5. *Las ordenanzas locales graduarán la cuantía de las sanciones, atendiendo a la intencionalidad del infractor, a la reincidencia, a la utilidad que la infracción le haya reportado al causante de la misma y al daño inferido al patrimonio, de acuerdo con la siguientes escala:*
 - a) *Para sanciones leves, multas de 60 a 3.000 euros.*
 - b) *Para sanciones graves, multas de 3.001 a 15.000 euros.*
 - c) *Para sanciones muy graves, multas de 15.001 a 30.000 euros.*

El artículo 21 LSTR tiene por objeto regular el régimen sancionador en materia de protección de los símbolos locales. Este artículo trata cuestiones de distinta naturaleza, que pueden esquematizarse del siguiente modo:

En su apartado 1, se refiere al órgano competente para imponer las sanciones administrativas tipificadas en la LSTR. En segundo lugar, en los apartados 2, 3 y 4, tipifica las infracciones concretas. En tercer lugar, en el apartado 5, tipifica las sanciones, pero disponiendo que las Ordenanzas Locales “graduarán” su cuantía atendiendo a una serie de criterios que la propia Ley enumera.

¹⁴² Podemos indicar que la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de la Administración Local de la Comunidad de Madrid, dispone en su artículo 7.4 que “corresponde a la Comunidad de Madrid resolver las controversias entre Entes Locales que puedan suscitarse en esta materia” (se refiere a la materia de los símbolos locales).

Nos vamos a referir en el comentario de este artículo a las siguientes cuestiones:

- a) Inexistencia de protección penal para los símbolos locales.
- b) Las infracciones administrativas y el principio de legalidad.
- c) Las infracciones tipificadas en la LSTR.
- d) Las sanciones en la LSTR.
- e) El órgano competente para imponer sanciones.
- f) El procedimiento sancionador.

a) Inexistencia de protección penal para los símbolos locales.

El Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, regula los ultrajes ¹⁴³ a España en su artículo 543, que establece que “las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de siete a doce meses”. Del tenor literal del citado artículo 543 se concluye que el legislador ha querido conceder protección penal a los símbolos o emblemas de España y de sus Comunidades Autónomas aunque ha dejado fuera de este ámbito de protección a los símbolos o emblemas de las Entidades Locales.

La norma penal prohíbe en su interpretación la analogía y debe ajustarse a los principios de taxatividad y seguridad jurídica. Señala MUÑOZ CONDE ¹⁴⁴ que “la garantía por la que la definición de delitos y penas se reserva al legislador no es una exigencia meramente formalista sino que se relaciona con el contenido material del principio de legalidad: Para que realmente la ley cumpla con la función de establecer cuáles son las conductas punibles debe hacerlo de forma clara y concreta, sin acudir a términos excesivamente vagos que dejen de hecho en la indefinición el ámbito de lo punible”. Con respecto a la analogía señala dicho autor que “la aplicación de la ley requiere que el intérprete establezca el sentido de las normas para determinar qué asuntos se encuentran recogidos por éstas. Por tanto, el intérprete y en su caso, el juez, no puede desbordar los límites de los términos de la ley y aplicarla a supuestos no previstos en la misma, porque con ello violaría claramente el principio de legalidad”.

¹⁴³ GARCÍA VALDÉS, C., *El delito político*, Madrid, 1976; GONZÁLEZ CASANOVA, “La distinción Estado-Régimen político y la jurisprudencia penal del Tribunal Supremo”, *RJC*, 1966; TAMARIT SUMALLA, “El delito de ultrajes a la Nación”, *AP*, 1988.

¹⁴⁴ MUÑOZ CONDE, F., y GARCÍA ARÁN, M., *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.

Asimismo, el artículo 4.1 del Código Civil establece que “procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón”, pero precisa en el párrafo siguiente que “las leyes penales (...) no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas”. El Código Penal vigente, en su artículo 4.1 establece que “las leyes penales no se aplicarán a casos distintos de los comprendidos expresamente en ellas”. Así pues, este precepto supone, como pone de manifiesto la STC de 21 de julio de 1987, “un rechazo a la analogía como fuente creadora de delitos y penas; o sea, que se halla prohibida toda interpretación analógica o extensiva mediante la cual se haga viable incriminar conductas o comportamientos que no se hallen expresa, clara y previamente comprendidos en la descripción típica, sean cuales fueren las afinidades, analogías o parecidos con los comprendidos en el tipo”.

Precisamente porque el Código Penal no otorga protección penal a los símbolos de las Entidades Locales, el legislador andaluz ha querido atribuir un régimen de protección administrativa a dichos símbolos mediante la regulación de un catálogo de infracciones y sanciones administrativas ¹⁴⁵. Y es indudable, a nuestro juicio, que el Código Penal no otorga protección a los símbolos de las Entidades Locales en su artículo 543, porque la prohibición de interpretación extensiva o analógica en las Leyes penales hace imposible en la práctica la extensión de su supuesto de hecho (que se refiere a símbolos del Estado y de las Comunidades Autónomas) a otros no previstos expresamente (símbolos de las Entidades Locales) aunque existieran razones históricas, culturales y sociales que permitieran encontrar afinidades sustanciales, o aunque se pudiera considerar en sentido amplio que las Entidades Locales forman parte del Estado.

Esta cuestión fue tratada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/1992 [RJ 1992, 119] en la que se enjuició una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Audiencia Provincial de Valencia en relación con el artículo 10.1 y 2 de la Ley 39/1981, reguladora del uso de la bandera nacional y de otras banderas y enseñas. Y es que el anterior Código penal, al regular el delito de ultrajes a España, sólo se refería a los símbolos de España y no a los de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia citada, entendió que no era admisible la interpretación extensiva a los símbolos de las Comunidades Autónomas.

¹⁴⁵ Las infracciones y sanciones se tipifican respetando el principio de legalidad, por medio de la LSTR ya que las Comunidades Autónomas, como es perfectamente conocido gozan de potestad legislativa y, por ende, de potestad normativa en materia sancionadora, a diferencia de lo que sucede con las Corporaciones Locales. A este respecto hay que advertir que el Tribunal Constitucional ha señalado que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia sancionadora tiene un límite (sin perjuicio de la normativa básica contenida en el Título IX de la LRJPAC) consistente en que “no se introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto al régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio” (STC 87/1985, de 16 de julio).

b) Las infracciones administrativas, el principio de legalidad y las facultades normativas de los Entes Locales en esta materia.

El artículo 25.1 CE consagra los principios de tipicidad y de legalidad sancionadora, al disponer que “nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”. Este artículo resulta aplicable tanto a las infracciones estrictamente penales, como a las de carácter administrativo ¹⁴⁶.

En el ámbito administrativo, el artículo 127 LRJPAC, al regular el principio de legalidad, dentro de los principios de la potestad sancionadora, establece que, “1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título”.

El artículo 129 LRJPAC consagra también los principios de legalidad y de tipicidad, al disponer que: “1. Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley. (...). 2. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”.

Este artículo, en su apartado 3, añade que: “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”.

Finalmente, en su apartado 4, dispone que: “las normas definidoras de las infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”.

Como vemos, la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas es de carácter relativo, no absoluta, en la medida en que se permite al reglamento colaborar para el desarrollo de aspectos secundarios, eso sí, siempre que exista previamente una norma con rango legal que establezca las infracciones y las sanciones. Por tanto, no caben reglamentos independientes en esta materia. En este sentido, vemos que el artículo 129.3 LRJPAC permite al reglamento introducir “especificaciones” que no constituyan nuevas infracciones o sanciones, ni alteren la naturaleza o límites de las

¹⁴⁶ Sobre la diferencia real entre ambos tipos de sanciones, autores como GARCÍA DE ENTERRÍA han concluido que la diferencia entre ambas es un dato formal, consistente en la autoridad que las impone: así, las sanciones penales son impuestas por los Jueces y Tribunales de Justicia, mientras que las sanciones administrativas son impuestas por la propia Administración.

previstas por la Ley. Y, dado que, en materia sancionadora, el reglamento siempre es de desarrollo, se exige que la Ley que lo habilita establezca, además, los criterios que han de orientar y regir ese desarrollo reglamentario, sin que se admita, en ningún caso, una habilitación en blanco a favor del reglamento.

El artículo 21.5 LSTR prevé que las ordenanzas locales gradúen la cuantía de las sanciones, atendiendo a los criterios que dicho artículo establece, previsión legal ésta que consideramos adecuada. En efecto, las ordenanzas locales son auténticos reglamentos, pues es bien conocido que las Entidades Locales no disponen de poder legislativo, es decir, de poder para dictar normas con rango de ley, sino solamente con rango reglamentario. Sin embargo, atendiendo a su naturaleza de entes no solamente administrativos, sino también de naturaleza política, y estando presente el principio de autonomía local, parece conveniente reconocer un ámbito de actuación a los Entes Locales, que puede encontrarse ubicado en este artículo 129.3 LRJPAC.

El artículo 21 LSTR establece las infracciones administrativas en materia de símbolos locales, y solamente atribuye a las ordenanzas locales la facultad de graduar dichas sanciones, entre las cuantías máximas y mínimas que la Ley señala, y debiendo tener en consideración los criterios del apartado 5, que son la intencionalidad del infractor, la reincidencia, la utilidad que la infracción le haya reportado al causante de la misma y también el daño que se haya causado al patrimonio.

c) Las infracciones tipificadas en la LSTR.

Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 21 LSTR tipifican las infracciones en materia de símbolos de las Entidades Locales de Andalucía, dividiéndolas en muy graves, graves y leves, que es la clasificación prevista en el artículo 129.1 LRJPAC. Siguiendo a MUÑOZ CONDE ¹⁴⁷, podemos definir la tipicidad como “la adecuación de un hecho cometido a la descripción que de ese hecho se hace en la ley penal”. Se tipifican como infracciones las siguientes conductas:

1. La ofensa o ultraje de palabra, por escrito o de hecho a los símbolos de las Entidades Locales andaluzas cometidos con publicidad. Esta conducta se considera infracción muy grave.
2. La utilización por cualquier medio de los símbolos de las Entidades Locales, sin la correspondiente autorización previa y por escrito, realizada con finalidad de lucro. Esta conducta se considera infracción grave.
3. Cualquier otra utilización de los símbolos de las Entidades Locales, sin la correspondiente autorización previa y por escrito, distinta de la prevista en el apartado anterior. Esta conducta se considera infracción leve.

¹⁴⁷ MUÑOZ CONDE, F., *op. cit.*

Con respecto a la primera de las infracciones tipificadas (ofensa o ultraje) debemos advertir que la LSTR no define lo que deba entenderse por ofensa o ultraje, por lo que, a nuestro juicio, deberá estarse al criterio de la Jurisprudencia penal¹⁴⁸. En relación con ello, MUÑOZ CONDE entiende que debe consistir en algo más que una mera falta de respeto. Por su parte, TAMARIT SUMALLA¹⁴⁹ señala que la conducta debe llevarse a cabo por escrito, de palabra o de hecho, (a lo que añadimos, con publicidad), lo cual impide la comisión de esta infracción por omisión. En el ámbito penal, el delito de ultraje ha sido criticado por cierto sector doctrinal que incluso viene a mantener que, en todo caso, debe aplicarse como eximente la libertad de expresión (artículo 20 CE). Y debe recordarse a este respecto la aplicabilidad de los principios del Derecho penal al administrativo sancionador.

La segunda de las infracciones exige en su tipo que exista ánimo de lucro, lo cual, lógicamente, deberá probarse para poder imponer válidamente una sanción por infracción grave.

Y, por último, la tercera infracción tipificada se refiere a la utilización de los símbolos de las Entidades Locales, sin autorización previa y por escrito, y que esta utilización sea distinta a la prevista en el apartado anterior, o sea, que no tenga ánimo de lucro.

Vemos, en definitiva, que solamente se consideran infracciones dos conductas: por un lado, la ofensa o ultraje con publicidad, y por otro lado, la utilización de los símbolos locales sin autorización previa y por escrito, distinguiéndose en este caso según que se haga con o sin ánimo de lucro.

d) Las sanciones en la LSTR.

Como ha reiterado la doctrina, no sólo basta con que estén tipificadas las infracciones sino que es necesario que también lo estén las sanciones. Así, indica GARBERÍ LLOBREGAT¹⁵⁰ que, “para que la Administración pueda ejercitar válidamente sus potestades sancionadoras no basta con que la Ley contenga la descripción del ilícito; también resulta necesario que el precepto mismo contemple su consecuencia sancionadora

¹⁴⁸ NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2002, “en la actualidad, y conforme ya sabemos, la conexión directa de la potestad administrativa sancionadora con el poder punitivo del Estado parece que permite superar la vieja idea de la subordinación del Derecho Administrativo Sancionador al Derecho Penal. (...) Lo cual no significa, claro es, desconocimiento de las repercusiones de ese pretendido derecho de primogenitura que corresponde al Penal y que se traduce en la preeminencia de sus decisiones y procedimientos (...) o en la aplicación supletoria de sus principios y criterios en el ámbito administrativo sancionador”.

¹⁴⁹ QUINTERO OLIVARES, G. (Dir), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, Aranzadi, Pamplona 2002, pág. 2117.

¹⁵⁰ GARBERÍ LLOBREGAT, J., “Potestad sancionadora, jurisprudencia constitucional y reforma del control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, *AJA*, núm. 324, de 31 de diciembre de 1997.

adecuadamente tipificada; en otro caso, podría ocurrir que se produjera la conducta típica y que, ello no obstante, quedara dicho comportamiento antijurídico sin sanción por no haberse previsto la misma en el tipo legal”. Y en este sentido, el artículo 129.2 LRJ-PAC dispone que “únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”. Se consagra aquí tanto el principio de tipicidad como el de legalidad pues la tipificación ha de tener rango de ley.

En este caso, las sanciones están tipificadas por la LSTR, que señala que consisten en multa en las cuantías mínimas y máximas que se señalan atendiendo a su calificación en muy graves, graves o leves. Sin embargo, el apartado 5 del artículo 21 LSTR establece que las ordenanzas locales graduarán la cuantía de las sanciones, atendiendo a la intencionalidad del infractor, la reincidencia, la utilidad que la infracción le reporte al causante de la misma y al daño inferido al patrimonio. Por tanto, el legislador andaluz deja, en principio, en manos de las ordenanzas locales la graduación de la cuantía de las sanciones, pero imponiendo unos criterios a los que han de ajustarse.

El Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de mayo de 1993 [RJ 1993, 3815] dijo que, “las ordenanzas locales pueden tipificar y establecer sanciones de acuerdo con lo que determinen las leyes sectoriales”. Evidentemente, quien puede lo más (“tipificar infracciones y sanciones de acuerdo con lo que determinen las leyes sectoriales) puede lo menos (graduar las sanciones). Sin perjuicio de lo expuesto, debe quedar claro que, aunque la LSTR autoriza a las Entidades Locales para aprobar las ordenanzas que gradúen la cuantía de las sanciones, en todo caso es de aplicación el artículo 131 LRJ-PAC que establece lo siguiente:

1. Las sanciones administrativas, sean o no de naturaleza pecuniaria, en ningún caso podrán implicar, directa o subsidiariamente, privación de libertad.
2. El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas.
3. En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:
 - a) La existencia de intencionalidad o reiteración.
 - b) La naturaleza de los perjuicios causados.
 - c) La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

Este artículo 131 es normativa básica del Estado, que ha de ser respetada por el resto de Entidades con potestad normativa, incluidas las Comunidades Autónomas. La LSTR respeta los criterios de graduación establecidos en dicho artículo 131, y, dado que se refiere a la reincidencia sin especificar nada más, habrá que entender que tal reincidencia es “por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

Por otro lado, los citados criterios, como indica el artículo 131 LRJPAC, rigen no sólo para la regulación y establecimiento de sanciones administrativas, sino que también orientan necesariamente los actos administrativos por los que la Administración imponga las sanciones, es decir, que rigen en el ejercicio de la potestad sancionadora. Por ello, si las ordenanzas locales determinaran sanciones variables y no fijas por ejemplo, señalando también máximos y mínimos, los citados criterios del artículo 131 LRJPAC serían también aplicables para determinar el importe definitivo de la sanción que se imponga en cada procedimiento sancionador que se tramite.

e) El órgano competente para imponer sanciones.

Como hemos indicado, el artículo 127 LRJPAC consagra el principio de legalidad de la potestad sancionadora, disponiendo que:

- “1. La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este Título.
2. El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario.
3. Las disposiciones de este Título no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual”.

Nos referimos aquí, no ya a la potestad normativa sancionadora, sino a la potestad de imponer sanciones, a la potestad de tramitar expedientes sancionadores, con independencia de qué Entidad Pública haya dictado la norma que tipifica la infracción y la sanción.

Se reconoce con carácter general la potestad sancionadora de las Entidades Locales en el artículo 4.1.f) LRBRL, que se refiere a “las potestades de ejecución forzosa y sancionadora”. La competencia sancionadora en esta materia la atribuye el apartado 1 del artículo del artículo 21 LSTR al Presidente del máximo órgano colegiado de

gobierno de la Entidad Local. En relación con los órganos competentes debemos recordar la aplicación del artículo 134.2 LRJPAC, que establece que, “los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deberán establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos”, así como del artículo 10.1 RPPS¹⁵¹ que establece que, “1. A efectos de este reglamento, son órganos administrativos competentes para la iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores las unidades administrativas a las que, de conformidad con los artículos 11 y 21 LRJPAC, cada Administración atribuya estas competencias, sin que puedan atribuirse al mismo órgano para las fases de instrucción y resolución del procedimiento”.

Por otro lado, la LRJPAC establece los principios de la potestad sancionadora en sus artículos 127 a 133: Principio de irretroactividad general de las disposiciones sancionadoras, y retroactividad de las normas sancionadoras favorables (artículo 128); Principio de tipicidad, al que ya hemos hecho referencia (artículo 129); Principio de responsabilidad. Respecto a este principio, señalamos varias cuestiones brevemente. En primer lugar, en el ámbito sancionador administrativo son sujetos sancionables las personas jurídicas. Ahora, por su especial naturaleza ontológica, la culpabilidad deberá darse en los directivos o responsables de la persona jurídica; y, en este sentido, existe Jurisprudencia que ha negado la sancionabilidad de una persona jurídica cuando la negligencia ha sido imputable, exclusivamente, a algún empleado suyo. En segundo lugar, para que una persona sea responsable de una infracción administrativa es preciso que concurren el nexo de causalidad entre su acción u omisión y la infracción, y la culpabilidad (que, a su vez, se integra de tres elementos: la imputabilidad, o capacidad para conocer la antijuridicidad de un hecho y poder decidir el comportamiento a ese respecto¹⁵²; el dolo o la culpa (o negligencia)¹⁵³; y la inexistencia de causas de inexigibilidad); Asimismo, son de aplicación el principio de personalidad de la pena; el principio de proporcionalidad (artículo 131); la prescripción de las infracciones y sanciones (artículo 132) y, la prohibición del *non bis in idem* en los ámbitos administrativo y penal (artículo 133).

¹⁵¹ Aplicable en defecto de norma especialmente dictada por la Comunidad Autónoma.

¹⁵² La doctrina considera aplicables al ámbito administrativo sancionador las causas de inimputabilidad del artículo 20 del Código Penal, y también el error.

¹⁵³ La LRJPAC admite la “simple inobservancia”, pero hemos de destacar que no basta con la simple comisión de un acto u omisión tipificados como infracción administrativa para que se entienda que concurre la culpabilidad, sino que se requiere dolo (intencionalidad) o negligencia, aunque ésta sea leve, de manera que no existe, con carácter general, la responsabilidad objetiva en el ámbito sancionador administrativo.

f) El procedimiento sancionador.

No dice nada la LSTR sobre el procedimiento que debe seguirse para el ejercicio de la potestad sancionadora. Por su parte, la LRJPAC no establece un determinado procedimiento sancionador, sino que solamente fija un conjunto de principios del procedimiento sancionador en sus artículos 134 a 138. Además, y se ha señalado por la doctrina que el procedimiento sancionador puede ser regulado por normas de rango reglamentario (aunque siempre con respeto a los principios de la Constitución y las Leyes, entre ellas y en especial la LRJPAC).

Existe una pluralidad de poderes normativos que pueden regular el procedimiento sancionador ¹⁵⁴. Como señala CHINCHILLA PEINADO ¹⁵⁵, la competencia estatal en materia de bases del procedimiento administrativo común no impide que las distintas Administraciones regulen los procedimientos administrativos respecto de aquellos asuntos en los que tengan la competencia material.

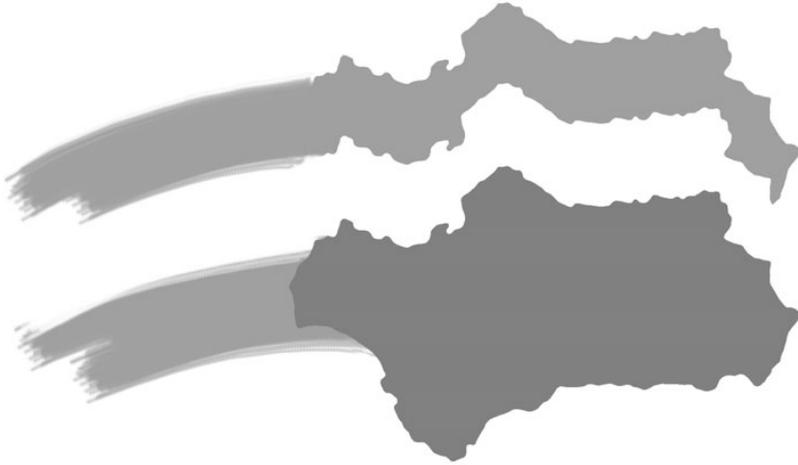
Por ello, el Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, se declara aplicable al Estado, y en cuanto a las Comunidades Autónomas y Entes Locales se refiere, indica que les resultará aplicable respecto de aquellas materias en las que el Estado tenga la competencia normativa plena (ver el artículo 1.1 del citado Reglamento). Por ello, las Comunidades Autónomas han ido dictando sus propias normas sobre procedimiento sancionador.

Sobre las infracciones y sanciones tipificadas en la LSTR, dado que en ella nada se dice en relación con el procedimiento sancionador, entendemos aplicable el citado Real Decreto 1398/1993, como Derecho supletorio respecto del propio de la Comunidad Autónoma, según resulta del artículo 149.3 CE.

Y, en todo caso, han de respetarse las garantías y principios del procedimiento sancionador establecidas en los artículos 134 a 138 LRJPAC que, con carácter meramente enunciativo, recordamos aquí: Prohibición de las sanciones impuestas sin seguir un procedimiento y separación entre las fases instructora y resolutoria, que han de atribuirse a órganos distintos (artículo 34); Derechos del presunto responsable a determinada información y a realizar alegaciones (artículo 135); Presunción de inocencia (artículo 137); Resolución motivada (artículo 138); Ejecutividad de la resolución cuando ponga fin a la vía administrativa (artículo 138).

¹⁵⁴ VVAA., *Régimen Jurídico de las Administraciones...*, op.cit., pág. 936.

¹⁵⁵ CHINCHILLA PEINADO, C., "El Derecho administrativo sancionador en la práctica urbanística. Especial referencia al procedimiento sancionador", RDU, núm. 168, marzo 1999.



TÍTULO II

De los tratamientos de las Entidades Locales
Territoriales de Andalucía

Artículo 22. Tratamientos de las Diputaciones, Ayuntamientos y otras Entidades Locales.

1. *Las Diputaciones y los Ayuntamientos de Andalucía recibirán, respectivamente, el tratamiento de “Excelentísima” y “Excelentísimo”. Se respetarán, no obstante, los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones legales.*
2. *Los órganos de gobierno y administración del resto de las Entidades Locales territoriales no gozarán de tratamiento o distinción, salvo los que a la entrada en vigor de la presente Ley tuviesen legalmente reconocidos.*

El Título III de la LSTR se refiere a los Tratamientos de las Entidades Locales Territoriales de Andalucía. Se trata, por tanto, de una materia distinta de la regulación de los símbolos de las Entidades Locales, pero se ha incorporado a esta Ley por dos motivos principales: por su relación con la materia anterior y por razones de economía legislativa. Uno de nosotros ya señaló en otro trabajo ¹⁵⁶ que es inadecuado incluir en una misma *sedes materiae* cuestiones de naturaleza diversa que generan distorsiones en el ordenamiento jurídico. Entendemos que no es el caso, porque aquí sí existe una conexión clara entre las materias objeto de regulación por la LSTR.

Como se indica en la Exposición de Motivos, “mediante el Real Decreto 3315/1983, de 20 de julio, el Estado traspasó a la Comunidad Autónoma, entre otras funciones en el ámbito de la Administración Local, la Concesión a las Corporaciones Locales de tratamientos, honores o distinciones, así como el otorgamiento a los municipios y provincias de títulos, lemas y dignidades, previa la instrucción del expediente, y la aprobación de escudos heráldicos municipales, previo informe de la Real Academia de la Historia. (...) Por otra parte, en cuanto a los tratamientos, la normativa autonómica está constituida por el Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se establece el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía, siendo oportuno normalizar el tratamiento de las Entidades Locales”. En efecto, el citado Decreto 77/2002, solo regula el tratamiento de las Autoridades de la Junta de Andalucía, siendo necesario cubrir el vacío normativo respecto a los Entes Locales, pues el ROF sólo se refiere a las autoridades, pero no a los Entes.

¹⁵⁶ RECUERDA GIRELA, M.A., *op. cit.* pág. 66.

Pues bien, con la entrada en vigor de la LSTR, todas las Diputaciones andaluzas recibirán el tratamiento de “Excelentísima”, y todos los Ayuntamientos recibirán el tratamiento de “Excelentísimo”. La LSTR prevé, no obstante, el respeto a los tratamientos reconocidos por disposiciones legales (y en este caso hay que entender el término “legales” en sentido amplio).

Por otro lado, la LSTR dispone que las demás Entidades Locales no ostentarán distinción alguna, salvo las que ya tuvieran reconocidas por disposición legal.

Resulta llamativo que una Ley del siglo XXI se preocupe por los tratamientos que deben o no deben recibir las Entidades Locales, sobre todo cuando ni la Unión Europea, ni el Estado, ni las Comunidades Autónomas reciben un tratamiento específico en este sentido. La posible polémica en torno a si las Entidades Locales de ámbito inferior al municipio deberían o no recibir tratamiento tendría quizás una justa solución en la eliminación de tratamientos como el de “Excelentísimo/a” para todas las Entidades Locales.



TÍTULO III

Del Registro Andaluz de Entidades Locales

Artículo 23. Creación, naturaleza y adscripción orgánica.

1. *Se crea el Registro Andaluz de Entidades Locales, como instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las Entidades Locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquellas.*
2. *Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se determinará la organización y funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Locales.*
3. *El Registro Andaluz de Entidades Locales dependerá de la Dirección General de Administración Local de la Junta de Andalucía.*

Mediante la LSTR se crea ¹⁵⁷ el Registro Andaluz de Entidades Locales (RAEL), cuya necesidad era apreciada por la Administración autonómica desde hace tiempo. El Registro es concebido por el legislador como un servicio administrativo creado con la finalidad de constituir un instrumento adecuado que permita tener un conocimiento suficiente y ordenado de los datos relevantes de las Entidades Locales que son necesarios para que la Administración autonómica pueda planificar su actividad y, en general, sus políticas públicas en aquellos aspectos que tengan como destinatarios a las Entidades Locales. En especial, los datos contenidos en el nuevo Registro pueden ayudar en la actividad de cooperación que la Junta de Andalucía realiza con las Entidades Locales. También alude la Exposición de Motivos de la LSTR a la necesidad de disponer de un Registro en el que puedan inscribirse los Consorcios, que, dada su compleja naturaleza jurídica, no tienen prevista su inscripción en el Registro estatal.

¹⁵⁷ La materia del Registro de Entidades Locales nada tiene que ver en principio con la regulación de los símbolos locales. En todo caso, sí indicaremos que los símbolos locales habrán de ser inscritos en dicho Registro autonómico, y que en este sentido, otras Comunidades Autónomas han regulado con detalle esta materia. Así, podemos citar el Decreto catalán 263/1991, el cual contiene un capítulo dedicado a la inscripción de los símbolos en el Registro autonómico de Entes Locales, previendo la existencia de una Sección dentro de dicho Registro destinada específicamente a la inscripción de los símbolos locales. También puede citarse el Decreto 215/2000, de 19 de octubre, por el que se crea el Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Castilla y León.

Por otro lado, la LSTR exige que los símbolos de las Entidades Locales, para poder ser utilizados y protegidos, estén inscritos. La normativa reguladora del Registro estatal nada dispone sobre la inscripción de los símbolos locales.

El Registro estatal de Entidades Locales es un órgano dependiente de la Subdirección General de Administración Local, en la Dirección General de Administración Local del Ministerio de Administración Territorial. Este órgano fue creado por el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, que fue modificado por el Real Decreto 1499/1990, de 23 de noviembre. Este Registro estaba previsto en el artículo 14 LRRL y, en su Disposición Transitoria Quinta, disponía que “en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, la Administración del Estado organizará el Registro previsto en el artículo 14, inscribiendo, en un primer momento, todas las entidades locales, a que se refiere esta Ley, bajo su actual denominación”.

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios Registros administrativos, de acuerdo con su respectiva competencia en materia de Régimen Local. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Andalucía, en particular, le atribuye en su artículo 13 competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio del respeto a lo dispuesto en el artículo 149.18ª CE. Por tanto, nuestra Comunidad es competente para crear su propio Registro de Entidades Locales, que le permitirá un conocimiento más profundo de la realidad local, a los efectos de desarrollar más óptimamente sus políticas locales.

En todo caso, debe entenderse, obviamente, que el Registro Andaluz no sustituye en sus funciones al Estatal, de tal forma que han de inscribirse en el Registro estatal de Entidades Locales los hechos y circunstancias que determina la legislación estatal. Así, actualmente, y a título de ejemplo, la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal, dispone en su artículo 31, respecto de las Mancomunidades, que “la publicación de los Estatutos de la Mancomunidad en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía determinará el nacimiento de la misma, el reconocimiento de su personalidad jurídica y la obligación de inscribirla en el Registro de Entidades Locales”, debiendo entenderse que se refiere al Registro estatal. Otra cosa será que, adicionalmente, hayan de solicitarse inscripciones en otros Registros, como el nuevo Registro Andaluz de Entidades Locales.

En cuanto a la naturaleza del Registro Andaluz de Entidades Locales, se trata de un Registro de carácter administrativo, y meramente declarativo (sin que, por tanto, sus inscripciones tengan previsto un valor constitutivo). Como indica el artículo 23.1 LSTR, se trata de un instrumento oficial y público en el que constan, tanto la existencia de las Entidades Locales andaluzas, como determinados datos, concretamente “los más relevantes de la conformación física y jurídica de aquéllas”. El RDMRAEL lo define como un instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las entidades locales radicadas dentro del territorio

de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquellas (artículo 106.1) Corresponde al reglamento desarrollar cuáles son en particular esos datos, según resulta del artículo 25 LSTR.

El artículo 23.2 LSTR autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma a determinar la organización y funcionamiento del Registro, y el artículo 25 LSTR prevé que reglamentariamente podrán determinarse los datos que han de figurar en el Registro, sin perjuicio de los que obligatoriamente dispone la LSTR.

El RAEL se debe instalar en soporte informático sin perjuicio de que exista también un archivo documental en el que consten los datos inscritos, y depende de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía (artículo 106 RDMRAEL). En su funcionamiento, el RAEL se debe ajustar a los principios de disponibilidad, autenticidad, integridad, conservación de la información, prioridad cronológica y compatibilidad interregistral. Asimismo, debe comunicar sus datos al Registro estatal cuando éste lo solicite de acuerdo con los principios de cooperación y coordinación interadministrativa.

Artículo 24. Ámbito subjetivo.

1. *A los efectos de la presente Ley se entenderá por Entidades Locales las así calificadas por el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como cualesquiera otras que pudiera prever la legislación andaluza en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre Régimen Local.*
2. *También se inscribirán en el Registro Andaluz de Entidades Locales los consorcios que se creen en aplicación de lo dispuesto en los artículos 33 y siguientes de la Ley 7/1983, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, conforme a lo preceptuado en el artículo 36.2 de ésta.*

La LSTR regula, por un lado, el ámbito subjetivo del Registro, y por otro lado, el ámbito objetivo del mismo. El ámbito subjetivo abarca a las Entidades Locales, del tipo que sean, que radiquen dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como indica el artículo 23.1 LSTR. Pero, en todo caso, el artículo 24 LSTR precisa que “a los efectos de esta Ley” se entenderá por Entidades Locales las previstas en el artículo 3 LRBRL¹⁵⁸. Asimismo, y como resulta del bloque de constitucionalidad, la Comunidad Autónoma de Andalucía es competente para crear o

¹⁵⁸ Esta misma previsión figura en la normativa estatal.

regular determinados Entes Locales, por lo que resulta lógico que el artículo 24 añada que también se extiende el ámbito objetivo del Registro a cualesquiera otra Entidad Local que pudiera prever la legislación andaluza.

Asimismo, resulta de interés el apartado 2 del artículo 24 LSTR. En efecto, si no se estableciera expresamente la inscripción de los Consorcios, esta inscripción sería discutible, puesto que no tienen expresamente atribuida la condición de Ente Local ni por la legislación básica estatal, ni por la legislación de la Comunidad Autónoma (Ley 7/1993). De hecho, su inscripción no está prevista en la normativa reguladora del Registro estatal de Entes Locales. De hecho, el artículo 3 del Reglamento del Registro estatal (aprobado por el Real Decreto 382/1986), al especificar los datos que deben figurar en la inscripción registral de cada Ente Local, solamente cita a los Municipios, las Provincias, las Islas, las Entidades de ámbito inferior al Municipio, las Mancomunidades de Municipios y las Comarcas, Áreas Metropolitanas y otras agrupaciones de Municipios distintos de la provincia. Pero no cita expresamente a los Consorcios, ni siquiera a los que solamente estuvieran integrados por Administraciones locales y ejercitaran competencias de carácter local. Además, el propio artículo 2 del citado Reglamento dispone que “son Entidades Locales todas aquellas a que se refiere el artículo 3 LRBRL”, y el artículo 3 de dicha Ley, literalmente, no dispone nada sobre los Consorcios, pues señala solamente que:

“1. Son entidades locales territoriales:

- a) El Municipio.
- b) La Provincia.
- c) La Isla en los archipiélagos balear y canario.

2. Gozan, asimismo, de la condición de entidades locales:

- a) Las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45 de esta Ley.
- b) Las Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía.
- c) Las Áreas Metropolitanas.
- d) Las Mancomunidades de Municipios.”

Sin embargo, la doctrina y la Jurisprudencia vienen admitiendo que en determinados casos los Consorcios son Entes Locales. Además, y en todo caso, es de interés para la Comunidad Autónoma conocer su existencia y sus características principales.

La doctrina ha venido señalando la variedad de figuras que se hallan comprendidas dentro de la categoría del Consorcio. Y, en este sentido, resulta difícil atribuir en general una determinada naturaleza jurídica al Consorcio, si tenemos en cuenta que pueden formar parte de él no sólo Entidades Locales, sino también otras Administraciones Públicas, e incluso entidades privadas sin ánimo de lucro. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2000 se refiere al Consorcio como “un organismo interadministrativo con personalidad jurídica encargado de la gestión”¹⁵⁹.

La doctrina suele considerar el Consorcio como una entidad pública, corporativa, no territorial (es decir, instrumental) y con personalidad jurídica propia. Pero la dificultad radica en determinar qué Consorcios son Entidades Locales, a los efectos de aplicarles en bloque la regulación de las Entidades Locales. En la actualidad, al menos por lo que se refiere a la interpretación de la normativa estatal básica, predomina la opinión de que debe estarse al caso concreto para determinar si un Consorcio es un Ente Local, entendiéndose que lo es si lo componen Administraciones Locales, o si se ejercitan competencias locales.

A título de ejemplo, podemos citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 septiembre 2001, que señala que el precepto en el que se marcan los elementos esenciales del régimen legal de los consorcios es el enunciado en el artículo 110 del Real Decreto Legislativo 781/1986, según el cual “los Estatutos de los Consorcios determinarán (...) las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero de los mismos”, lo que acredita que en atención a su carácter de entidades constituidas para atender a fines concretos y determinados, que tienen la nota de ser también competencia común de otras entidades, el legislador no ha sometido rígidamente su organización a los tipos legalmente preestablecidos, sino que teniendo en cuenta la gran variedad de posibles fines y partícipes en los Consorcios y su consiguiente mayor o menor complejidad, la ha flexibilizado, encomendando a sus Estatutos la adopción de la que considere más idónea a las necesidades de su buen funcionamiento.

También la Sentencia de 30 de abril de 1999 se refiere al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios, Salvamentos y Protección Civil del Principado de Asturias. Señala esta Sentencia que se trata de un Ente Local, porque sus Estatutos le atribuyen las funciones de prestación de los servicios de extinción de incendios, salvamentos y actividades de protección civil de los entes consorciados y las conexas con ellas, y dichas funciones constituyen una competencia propia de los Entes Locales. Además, el hecho de que forme parte del Consorcio la Comunidad Autónoma de Asturias no le priva de su carácter local, puesto que aquí la Comunidad Autónoma actúa ejercitando competencias de la Diputación Provincial de Oviedo que le fueron

¹⁵⁹ Sobre los Consorcios, resultan de interés el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, 22/2001, de 15 de febrero, y el Dictamen aclaratorio del mismo.

atribuidas por ley. Concluye esta Sentencia que el Texto Refundido de 1986 no ha querido caracterizar a todos los Consorcios como Entes Locales, pero que tan poco cabe negarles en general esta condición, sino que hay que analizar las circunstancias concurrentes en cada caso. En esta misma línea puede citarse la Sentencia de 3 de noviembre de 1997.

En cuanto a la normativa andaluza aplicable a los Consorcios, el artículo 33 de la Ley 7/1993 dispone que:

- “1. Las Entidades Locales podrán constituir Consorcios con cualquier otra Administración Pública o entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas para la realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés común.
2. Asimismo, la prestación de servicios de carácter supramunicipal se efectuará preferentemente a través de Consorcios entre Municipios y Diputaciones Provinciales en los términos previstos en el Capítulo III de la Ley 11/1987, de 26 diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio.”

También el artículo 35 de la citada Ley andaluza 7/1993 dispone que “Los Consorcios tendrán personalidad jurídica propia y se regirán por el Derecho Administrativo”. Por tanto, dado que la normativa andaluza nada específica sobre la naturaleza local de los Consorcios de los que forman parte los Entes Locales, hemos de aplicar lo dicho en los párrafos anteriores ¹⁶⁰.

En todo caso, el artículo 36.2 de la Ley 7/1993 dispuso, respecto de los Consorcios, que “los Estatutos deberán ser aprobados por todas las Entidades consorciadas de acuerdo con su legislación específica y remitidos a la Comunidad Autónoma para su inscripción, registro y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”. Es por ello que, tal y como se indica en la propia Exposición de Motivos de la LSTR, se

¹⁶⁰ En cambio, otras Comunidades Autónomas sí regulan expresamente la figura del Consorcio Local. Así, la Ley 5/1997, de 22 julio, del Parlamento de Galicia, de Administración Local, dedica un capítulo a la regulación de los “consorcios locales”, disponiendo en su artículo 149 que:

“1. Las entidades locales gallegas podrán, con carácter voluntario, constituir consorcios locales entre sí o: a) Con otras administraciones públicas para fines de interés común. b) Con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las administraciones públicas. En este caso en todos los órganos de los que se dote al consorcio deberá garantizarse la presencia mayoritaria del sector público.

2. Los consorcios locales son entidades locales dotadas de personalidad jurídica propia y capacidad para el cumplimiento de sus fines específicos, que vendrán definidos en sus respectivos estatutos.”

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña prevé la inscripción de los Consorcios y otros Entes de gestión en el Registro de Entidades Locales creado por la Comunidad Autónoma (ver la normativa contenida en el Reglamento de Demarcación Territorial y Población de los Entes Locales aprobado por el Decreto catalán 140/1998, de 24 de mayo).

hace necesario regular el Registro autonómico, tanto porque han de inscribirse, entre otros datos, los Consorcios creados en el ámbito de la Comunidad Autónoma (y en los que figuren Entes Locales), como porque los Consorcios no tienen fácil acomodo en el Registro de Entidades Locales estatal, de manera que el propio Registro autonómico cubre el vacío registral que podría afectar a los Consorcios.

Sí debemos indicar que, en todo caso, la LSTR prevé la inscripción de los Consorcios a que se refiere el artículo 33 de la Ley andaluza 7/1993, que se refiere a todos los Consorcios que se constituyan con intervención de un Ente Local, pues comprende expresamente todos los que el Ente Local constituya “con cualquier otra Administración Pública o entidad privada sin ánimo de lucro”. Es posible, pues, que se inscriban Consorcios a los que, según los criterios doctrinales y jurisprudenciales, no proceda calificar como Entes Locales, de manera que el Registro será algo más que un Registro de Entidades Locales. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 108 Decreto 185/2003 que establece que “se inscribirán los Consorcios que se creen en aplicación de lo dispuesto en los artículos 33 y siguientes de la Ley 7/1993, según el apartado segundo del artículo 36 de la misma”.

Artículo 25. Ámbito objetivo.

Sin perjuicio de los datos que reglamentariamente se determinen, deberán constar en las inscripciones relativas a cada Entidad Local su naturaleza, denominación, entidades que la integren, símbolos oficiales, extensión, ámbito territorial delimitado cartográficamente, entes dependientes y población.

Como su rúbrica indica, este artículo trata de determinar el ámbito objetivo del Registro Andaluz de Entidades Locales, es decir, los datos relativos a estas Entidades que han de constar en dicho Registro. Por disposición expresa de la Ley, habrán de figurar los siguientes datos:

- Naturaleza del Ente Local (es decir, de qué tipo de Entidad se trata: Municipio, Provincia, Mancomunidad, etc.)
- Denominación.
- Entidades que la integren (dato que resulta de relevancia en los fenómenos asociativos, como las Mancomunidades de Municipios, en los que ha de identificarse a los Municipios que las componen).
- Símbolos oficiales (que, como hemos visto, han de inscribirse para poder ser utilizados y para gozar de la protección que preve la LSTR; de manera que tal inscripción sí tiene importantes efectos respecto de los símbolos locales, aunque no tiene carácter constitutivo, pues el símbolo existe desde que es aprobado por el Ente Local, aunque no puede ser utilizado hasta la inscripción).

- Extensión del Ente Local de que se trate.
- Ámbito territorial delimitado cartográficamente.
- Entes dependientes de la Entidad Local inscrita (por ejemplo, organismos autónomos; entendemos que la expresión “Entes dependientes” podría alcanzar a las sociedades de capital público local, etc.).
- Población del Ente Local en cuestión.

En segundo lugar, el reglamento podrá determinar otros datos que deban figurar en el citado Registro, puesto que el artículo 24.1 habilita al Ejecutivo andaluz para regular este aspecto. Además de una extensa lista de datos regulada reglamentariamente, en el RAEL se pueden incorporar cualesquiera otros que sean necesarios para la gestión de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma (artículo 109 RDMRAEL).

El artículo 113 RDMRAEL establece expresamente el catálogo de datos que deben inscribirse en el RAEL:

“1. La inscripción registral deberá contener los siguientes datos:

A) Para los Municipios:

- a) Denominación.
- b) Provincia a la que pertenece.
- c) Símbolos Oficiales.
- d) Límites territoriales y extensión.
- e) Capitalidad.
- f) Población.
- g) Núcleos de población. Distinguiendo entre Entidades Locales Autónomas, Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio de otros núcleos de población.
- h) Régimen de funcionamiento.
- i) Clasificación de su secretaría e intervención.
- j) Presupuesto anual.
- k) Entes de derecho público o privado dependientes o vinculados.
- l) Mancomunidades en las que participe.
- m) Consorcios en los que participa.
- n) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
- o) Exención de la prestación de servicios obligatorios.

B) Para las Provincias:

- a) Denominación.
- b) Símbolos oficiales.
- c) Límites y extensión.
- d) Capitalidad.
- e) Población.
- f) Presupuesto anual.
- g) Entes de derecho público o privado dependientes o vinculados.
- h) Consorcios en los que participe.
- i) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.

C) Para las Entidades Locales Autónomas y Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio:

- a) Denominación.
- b) Municipio y Provincia a las que pertenece.
- c) Símbolos oficiales.
- d) Límites territoriales y extensión.
- e) Capitalidad.
- f) Población.
- g) Núcleos de población que en su caso comprenda.
- h) Régimen de funcionamiento.
- i) Clasificación de su secretaría e intervención.
- j) Presupuesto anual.
- k) Entes de derecho público o privado dependientes o vinculados.
- l) Consorcios en los que participe.
- m) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
- n) Competencias propias que excedan de las previstas en el apartado primero del artículo 53 de la Ley 7/1993.
- o) Adaptación, si su creación fue anterior a la citada Ley.

D) Para las Mancomunidades de Municipios:

- a) Denominación de la Mancomunidad.
- b) Denominación de los Municipios mancomunados.
- c) Capital.
- d) Provincia donde radique la capitalidad.

- e) Fines.
- f) Entidades de derecho público o privado dependientes o vinculados.
- g) Consorcios en los que participe.
- h) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
- i) Presupuesto anual.
- j) Órganos de gobierno y administración.
- k) Clasificación de su secretaría e intervención.

E) Para los Consorcios:

- a) Denominación del Consorcio.
- b) Denominación de Entidades Públicas o privadas que agrupe.
- c) Municipio y Provincia donde se encuentre su sede.
- d) Domicilio de su sede.
- e) Objeto.
- f) Órganos de gestión.
- g) Determinación de si su secretaría e intervención se reserva a funcionarios habilitados de carácter nacional.
- h) Presupuesto.

F) Para las Áreas Metropolitanas, Comarcas y otras agrupaciones municipales:

- a) Denominación.
- b) Provincia en la que se integra y, en su caso, Área Metropolitana o Comarca.
- c) Municipios que la componen.
- d) Símbolos oficiales.
- e) Capitalidad.
- f) Población.
- g) Estructura organizativa y denominación de sus órganos de gobierno y administración.
- h) Competencias asumidas.
- i) Presupuesto anual.
- j) Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.

2. En las inscripciones de las Provincias, Municipios, Entidades Locales Autónomas y Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, se hará constar la formación política de los órganos de gobierno y administración, así como las mociones de censura que hayan tenido lugar y su resultado”.

Artículo 26. Colaboración con el Registro Estatal de Entidades Locales.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se establecerán los oportunos mecanismos de colaboración, a fin de intercambiar los datos del Registro Andaluz de Entidades Locales con el Registro de carácter estatal.

La LSTR dedica el último artículo regulador del Registro Andaluz de Entidades Locales a la colaboración administrativa con el Registro estatal, si bien su contenido es escueto, en cuanto se limita a indicar que han de establecerse mecanismos de colaboración entre la Administración estatal y la autonómica de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992. Pero esta previsión de la LSTR resulta de interés, en la medida en que especifica que esta colaboración se refiere al intercambio de datos del Registro Andaluz con el Registro estatal. La colaboración -usándolo aquí como término genérico- es un mecanismo que puede contribuir de manera notable a la eficacia, racionalidad y eficiencia de la actividad de las Administraciones públicas ¹⁶¹.

El propio Reglamento estatal alude a la colaboración con las Comunidades Autónomas, al disponer en su artículo 13 que “por parte de la Dirección General de Régimen Jurídico se establecerán los oportunos mecanismos de colaboración a fin de intercambiar los datos del Registro con los correspondientes de las Comunidades Autónomas”.

Este deber de colaboración entre ambos Registros tiende a salvaguardar la coherencia entre las informaciones contenidas entre ambos Registros (pues resultaría disfuncional que en Registros Públicos constaran datos contradictorios), así como está al servicio del principio de eficacia administrativa, en la medida en que la correcta inscripción de los datos de las Entidades Locales puede garantizarse mejor mediante una adecuada colaboración entre ambos Registros.

En todo caso, y tratando del principio de eficacia, resulta interesante la previsión contenida en el artículo 10 del Reglamento del Registro estatal (tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto 1499/1990), que dispone que “podrán inscribirse directamente aquellos datos relativos a los entes locales que hayan sido publicados en los boletines y diarios oficiales”.

El apartado 3 del artículo 107 RDMRAEL señala a este respecto que “sin perjuicio de que se establezcan concretos mecanismos de colaboración con el Registro Estatal de Entidades Locales o con los gestionados por otras Comunidades Autónomas, el Registro Andaluz de Entidades Locales comunicará sus datos al Registro Estatal cuando así se le solicite, en cumplimiento del principio de cooperación y colaboración interadministrativa”.

¹⁶¹ BARRANCO VELA, R., “Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración”, VVAA., *Comentario sistemático a la Ley de extranjería*, Comares, Granada, 2001.

Los asientos registrales: inscripción, modificación y cancelación.

El RDMRAEL, desarrolla una parte esencial de la regulación del RAEL como es la de los asientos registrales.

El procedimiento de inscripción en caso de creación de entidades locales mediante acuerdo de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma se inicia de oficio, y en los demás casos a solicitud de la entidad interesada. Pero además, se otorga al RAEL la facultad para exigir de oficio a las entidades locales cuanta información deba ser objeto de inscripción. Las entidades locales están obligadas a suministrar dicha información en el plazo de quince días, y el incumplimiento de esta obligación puede conllevar la pérdida del derecho a percibir subvenciones de la Junta de Andalucía (artículo 112 RDMRAEL).

Con la inscripción en el RAEL se asigna un número identificativo a la entidad local que deberá emplear en sus relaciones con la Comunidad Autónoma (artículo 114 RDMRAEL). Las modificaciones en los datos inscritos deben ser comunicadas por el presidente de la entidad local al RAEL salvo que dichas modificaciones tengan su origen en una actuación de la Junta de Andalucía, en cuyo caso, la alteración de los datos se realizará de oficio (artículo 115 RDMRAEL). Se ha previsto también la posibilidad de realizar anotaciones provisionales sobre hechos que puedan afectar en un futuro a datos inscritos (artículo 116 RDMRAEL). Por último, se prevé la cancelación de asientos que puede ser igualmente de oficio, cuando la Junta de Andalucía tiene conocimiento directa de los hechos que originan la cancelación de asientos, o a solicitud del interesado (artículo 118 RDMRAEL).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Expedientes en trámite.

Los expedientes de aprobación, rehabilitación o modificación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades Locales iniciados antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley se ajustarán, en cuanto a su resolución, al procedimiento previsto en la misma, sin perjuicio de la conservación de los actos válidamente celebrados en su tramitación.

Esta disposición trata los problemas típicos de Derecho transitorio y, en concreto, la cuestión relativa al procedimiento que ha de regir en los expedientes de aprobación, rehabilitación o modificación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos que se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la LSTR pero que no hayan finalizado a la entrada en vigor de ésta. El legislador ha optado por señalar que se ajustarán “en cuanto a su resolución” al procedimiento previsto en la LSTR, sin perjuicio de la conservación de los actos válidamente dictados en su tramitación. Se ha optado por esta fórmula quizás porque se considera que el procedimiento administrativo previsto en la LSTR es más beneficioso para las Entidades Locales pero tal vez no se ha pensado suficientemente en las diversas fases procedimentales en que se puede encontrar cada expediente a la entrada en vigor de la LSTR lo cual puede generar algunos problemas de difícil solución técnica. En todo caso, entendemos que en los expedientes iniciados al amparo de la antigua normativa, si estos han sido ya informados favorablemente por la Real Academia de Córdoba, dicho informe se deberá aceptar como el informe de “perito” exigido por la LSTR. Hubiera sido deseable también que entre las disposiciones transitorias se hubiera tenido en cuenta la situación de los expedientes aprobados para inscripción pero que no pudieron ser inscritos hasta la definitiva puesta en funcionamiento del Registro tras el desarrollo reglamentario.

Segunda. Inscripción de símbolos preexistentes.

1. *Los símbolos de las Entidades Locales que hayan sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley deberán inscribirse, de oficio o a instancia de parte, en el plazo de un año en el Registro Andaluz de Entidades Locales; a tal fin, junto con una ilustración de los mismos se aportarán sus normas aprobatorias.*
2. *Las Entidades Locales que ostentaran símbolos de forma tradicional en virtud de uso o costumbre accederán al Registro Andaluz de Entidades Locales supliendo la certificación establecida en el artículo 17.1 mediante estudio histórico justificativo, certificación de su vigencia, así como informe negativo de los extremos previstos en el artículo 13.*

Este artículo prevé la inscripción de símbolos que hayan sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LSTR o de aquellos que hayan sido utilizados por las Entidades Locales de forma tradicional o por costumbre. La inscripción debe hacerse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la LSTR. La inscripción podrá realizarse de oficio o a instancia de interesado. Y dados los importantes efectos que conlleva la inscripción en el Registro convendría solicitarla sin esperar a que ésta pueda ser practicada de oficio.

Con respecto a la inscripción de símbolos que hayan sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la LSTR debe tenerse en cuenta que habrá que aportar una ilustración del símbolo y sus normas aprobatorias. El termino “ilustración” debe ser entendido atendiendo a la naturaleza del símbolo; igualmente entendemos que no será necesario aportar “las normas aprobatorias” cuando éstas hayan sido publicadas en un Boletín Oficial, en ese caso, consideramos que bastará la cita de las mismas con referencia al Boletín.

En cuanto a los símbolos que se ostenten de forma tradicional por uso o costumbre se exige un estudio histórico, un certificado de vigencia y un informe negativo de los extremos señalados en el artículo 13 LSTR. La redacción de este precepto desde luego suscita importantes dudas: ¿Quién tiene que realizar el estudio histórico? ¿quién emite el certificado de vigencia? ¿qué quiere decir la LSTR al referirse a la vigencia del símbolo? Entendemos que el estudio histórico debe ser realizado por perito en la materia. La vigencia quizás debe entenderse en el sentido de uso actual del símbolo. La vigencia podría acreditarse mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho. Si entendemos que el certificado de vigencia debe emitirlo la propia Entidad Local desde luego se pondría en duda su objetividad. Por último, el informe del artículo 13 LSTR debería ser emitido por la Junta de Andalucía. En este caso se plantearían algunos problemas: Consideramos que el informe de legalidad se limitaría a la verificación del cumplimiento de los requisitos previstos en Disposición Transitoria Segunda. ¿Y qué sucedería si el símbolo indujera a error o confusión en relación con

otro símbolo inscrito? La solución no sería sencilla, sobre todo porque hemos de tener en cuenta que se trata de símbolos consagrados por el uso y la tradición, sin perjuicio de que no hayan estado inscritos en un Registro ¹⁶².

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Derogación normativa.

Queda derogado el Decreto 14/1995, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento para la aprobación y rehabilitación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma Andaluza; la Orden de la Consejería de Gobernación de 12 de mayo de 1995, por la que se designa a la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba, para que emita el informe en los expedientes de escudos y banderas y otros símbolos de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma Andaluza, y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Desarrollo y ejecución.

Se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley.

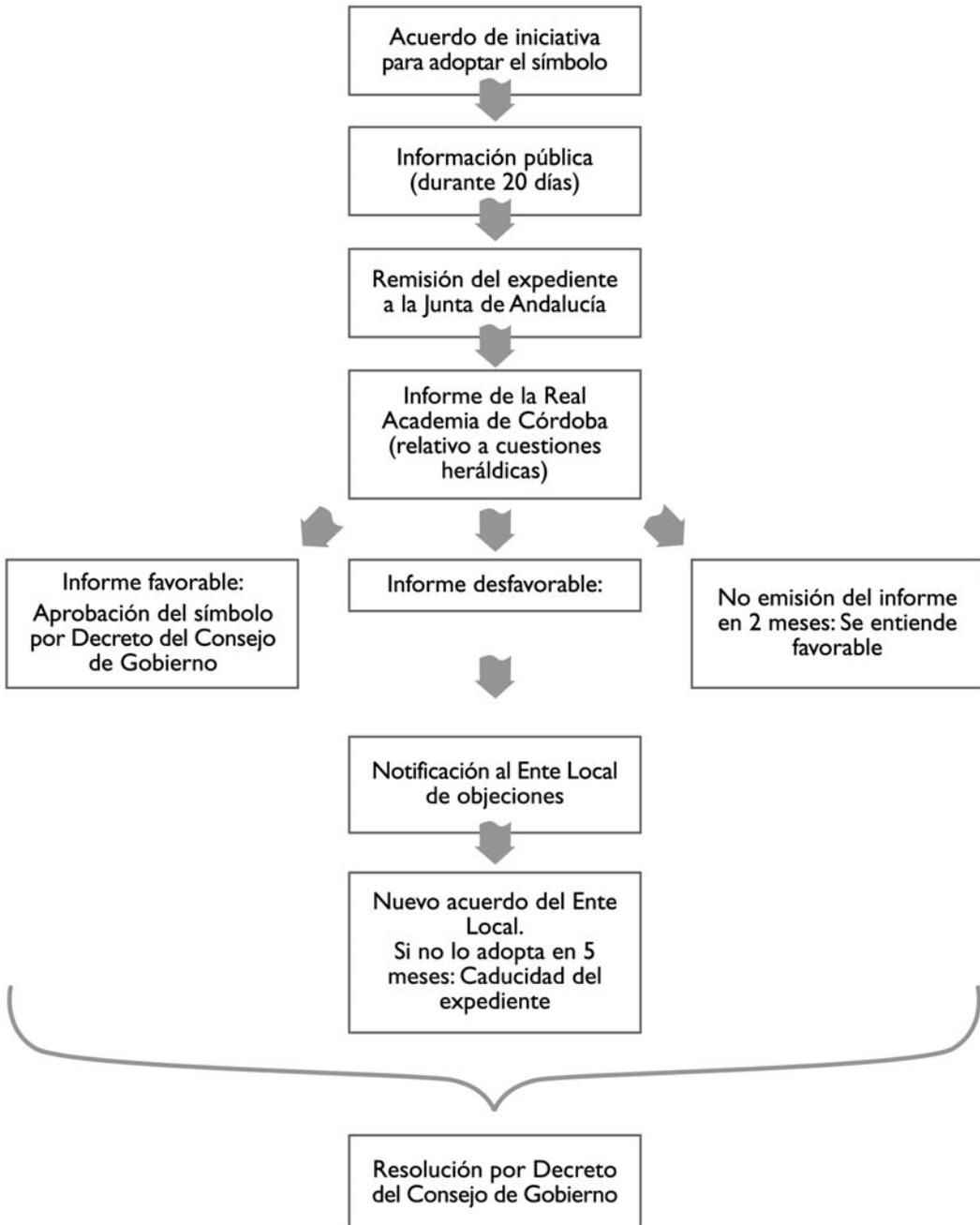
Segunda. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

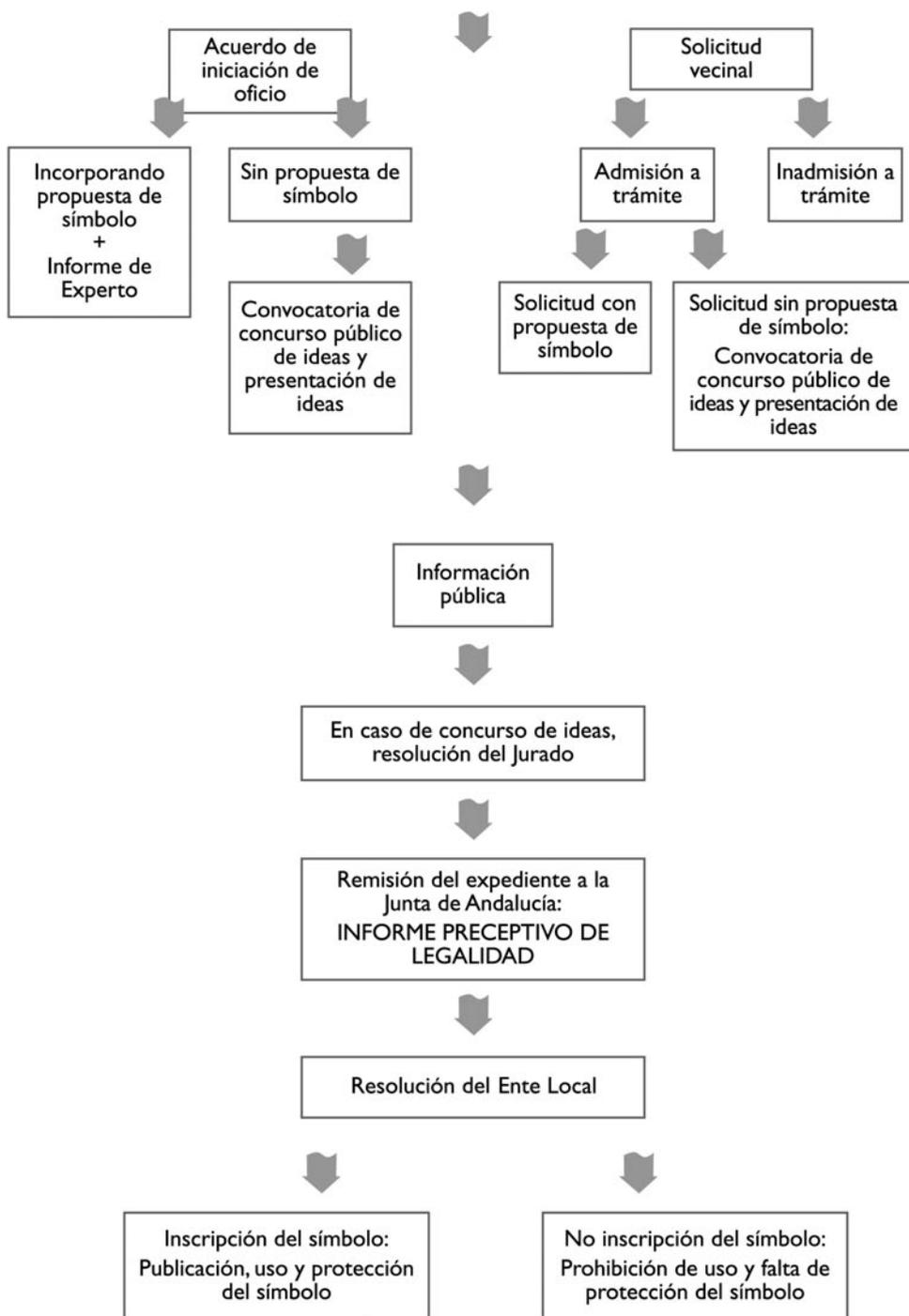
¹⁶² A este respecto podrían ser de interés las soluciones encontradas en el Derecho de marcas para las marcas no inscritas.

ANEXO 1. CUADROS COMPARATIVOS DEL PROCEDIMIENTO

PROCEDIMIENTO EN EL DECRETO 14/1995



PROCEDIMIENTO EN LA LSTR



ANEXO 2. LEGISLACIÓN

Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía

BOJA núm. 210, de 31 de octubre de 2003

BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003

Exposición de Motivos

La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene, de acuerdo con el artículo 13.3 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materia de Régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución.

Mediante el Real Decreto 3315/1983, de 20 de julio, el Estado traspasó a la Comunidad Autónoma, entre otras funciones en el ámbito de la Administración Local, la concesión a las Corporaciones Locales de tratamientos, honores o distinciones, así como el otorgamiento a los municipios y provincias de títulos, lemas y dignidades, previa la instrucción de expediente, y la aprobación de escudos heráldicos municipales, previo informe de la Real Academia de la Historia.

Hasta la fecha, la normativa autonómica andaluza ha estado integrada por el Decreto 14/1995, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento para la aprobación y rehabilitación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades Locales, y la Orden de 12 de mayo de 1995. Por otra parte, en cuanto a los tratamientos, la normativa autonómica está constituida por el Decreto 77/2002, de 26 de febrero, por el que se establece el régimen de precedencias y tratamientos en el ámbito de la Junta de Andalucía, siendo oportuno normalizar el tratamiento de las Entidades Locales.

Se estima necesario dotar a la citada materia de rango legal, atendida la relevancia que, para cualquier colectividad o agrupación humana, tiene su identificación corporativa, así como la circunstancia de que los símbolos, tanto estatales como autonómicos, se regulan por normativa de este rango.

La necesidad de reafirmar la autonomía de las Entidades Locales y el hecho de que los símbolos de las mismas expresan su identidad y cohesión, validando su documentación oficial, hacen conveniente que la intervención autonómica sea la mínima, teniendo lugar solamente en la medida en que sea preciso para asegurar el mayor pluralismo y participación ciudadana en las decisiones locales relativas a sus símbolos, así como evitar la confusión entre símbolos de distintas Entidades Locales. Por tanto, la presente Ley suprime la preceptiva aprobación, mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de los símbolos de las Entidades Locales.

La presente Ley parte también de la más moderna concepción de que el valor de los distintos símbolos como representativos de las agrupaciones o colectividades no depende ya tanto de su ortodoxia heráldica, cuanto de su identificación por la población de la Entidad Local, siendo este respaldo popular el que eleva el símbolo a la categoría de representativo de la misma, y pudiendo los símbolos, por tanto, tener su origen en la identificación de la población con su presente. Ello determina un concepto muy amplio de símbolo, que acoge no sólo a sus formas tradicionales, sino también a las insignias o manifestaciones más modernas, como emblemas o logotipos, tal y como se desprende del concepto empleado por la Real Academia Española al definirlo como “representación sensorialmente perceptible de una realidad”.

Lo expuesto determina que se opte por suprimir los criterios técnicos que se recogían en los Anexos del Decreto 14/1995, de 31 de enero, si bien se establecen unas normas mínimas, cuya finalidad es asegurar que los símbolos locales se adopten posibilitando la adecuada participación popular, así como la intervención de expertos en la materia que puedan garantizar la calidad de dichos símbolos.

Asimismo, teniendo en cuenta el papel esencial que desempeña la Entidad Local en el procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de sus símbolos, sí es preciso regular determinados aspectos del procedimiento administrativo, a los efectos de asegurar la concurrencia del mayor pluralismo y participación ciudadana, tales como la información pública, la necesidad de mayoría cualificada para su aprobación, así como la posibilidad de concurso público de ideas.

Por otra parte, dada la relevancia constitucional de las Entidades Locales, resulta conveniente establecer mediante esta Ley el tratamiento que las mismas deben recibir, sin perjuicio del respeto a cualesquiera otros que históricamente tuvieran reconocidos, sin que obste a lo dispuesto en el Decreto 77/2002, de 26 de febrero, que regula el correspondiente a los singulares cargos municipales y provinciales.

Finalmente, se crea mediante la presente Ley el Registro Andaluz de Entidades Locales, cuya constitución se hace necesaria, ya que la inscripción en el mismo de los símbolos de las Entidades Locales determina la eficacia de su régimen de uso y protección. Además, el mismo se constituye en instrumento fundamental y básico para la obtención de un conocimiento preciso de la realidad local en Andalucía. Por otra parte, la creación de este Registro era igualmente necesaria, en la medida en que la Ley 7/1983, de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, en su artículo 36.2 dispuso la inscripción de los consorcios, figura que, por su controvertida naturaleza, no tiene fácil acomodo en el Registro de Entidades Locales de carácter estatal.

TÍTULO I

DE LOS SÍMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA

CAPÍTULO I

OBJETO, ÁMBITO, DEFINICIONES Y SÍMBOLOS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Artículo 1. Objeto.

1. La presente Ley establece las normas reguladoras de la adopción, modificación, rehabilitación, uso y protección de los símbolos de las Entidades Locales de Andalucía, entendiéndose por tales los símbolos gráficos, de expresión verbal, vexilológicos y sonoros, así como cualquier otro de distinta naturaleza.
2. La presente Ley establece las normas de tratamiento de las Entidades Locales de Andalucía.
3. Por la presente Ley se crea igualmente el Registro Andaluz de Entidades Locales.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

La presente Ley es de aplicación a los municipios, provincias y demás Entidades Locales territoriales de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Artículo 3. Definiciones.

A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- a) Símbolos gráficos: los escudos, emblemas, logotipos y otras insignias gráficas a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.
- b) Símbolos de expresión verbal: los lemas, apotegmas, anagramas y otros símbolos basados en expresiones verbales a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.
- c) Símbolos vexilológicos: las banderas, enseñas, estandartes, pendones y otras insignias consistentes en piezas de tela a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.
- d) Símbolos sonoros: los himnos y cualquier composición musical, con o sin letra, a los que se atribuya por la Entidad Local el carácter de símbolo de la misma.

Artículo 4. Símbolos de las Entidades Locales.

1. Las Entidades Locales pueden dotarse de los símbolos representativos que estimen oportunos, siempre que dichos símbolos y el procedimiento de adopción, modificación o rehabilitación de los mismos se ajusten a las prescripciones de la presente Ley.
2. Se prohíben cualesquiera símbolos que incluyan en su diseño o contenido siglas, anagramas o logotipos de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y demás asociaciones y entidades privadas, así como aquellos otros que impliquen vulneración de los principios constitucionales o lesión a los derechos fundamentales.
3. Se prohíben cualesquiera símbolos que fomenten o inciten a la violencia en cualquiera de sus manifestaciones.
4. Se prohíben cualesquiera símbolos que sean idénticos o induzcan a error o confusión con otros válidamente inscritos.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO PARA LA ADOPCIÓN O MODIFICACIÓN DE SÍMBOLOS

Artículo 5. *Iniciación.*

El procedimiento para la adopción o modificación de símbolos podrá iniciarse de oficio, y además, en los casos de símbolos municipales o de entidades locales autónomas, a solicitud vecinal.

Artículo 6. *Iniciación de oficio.*

1. El procedimiento se iniciará de oficio por acuerdo adoptado por el máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local.
2. El acuerdo de iniciación del procedimiento para la adopción o modificación de símbolos incluirá una propuesta de símbolo, o contendrá la convocatoria de un concurso de ideas.
3. Cuando el acuerdo de iniciación contenga una propuesta de símbolo, deberá constar en el expediente un informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo.
4. Cuando el acuerdo de iniciación contenga la convocatoria de concurso de ideas para la adopción o modificación de un símbolo, deberá reunir los siguientes requisitos:
 - a) Incluirá la declaración del carácter abierto y público del concurso.
 - b) Designará a los miembros del Jurado seleccionador que estará compuesto por un número impar, con un máximo de cinco y un mínimo de tres, debiendo ser la mayoría de ellos peritos en la materia. En todo caso, actuará de Secretario, con voz y sin voto, el de la Entidad Local o funcionario que legalmente le sustituya.
 - c) El señalamiento de un plazo no inferior a dos meses, ni superior a cuatro, para la presentación de ideas.
 - d) En su caso, el premio o premios que se establezcan.
 - e) La indicación de entenderse cedidos todos los derechos de propiedad intelectual que pudieran derivarse de las ideas presentadas al concurso y premiadas, por el hecho de tomar parte en él.

Artículo 7. Solicitud de iniciación.

1. La solicitud vecinal, en su caso, deberá estar suscrita, al menos, por el uno por ciento de la población de derecho del municipio o entidad local autónoma, con un mínimo de 30 firmantes, y deberá expresar con toda claridad la petición en que se concrete.
2. Presentada la solicitud, corresponderá al máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior, debiendo adoptar en el plazo de un mes acuerdo admitiendo o inadmitiendo la solicitud. En el caso de admitirse, y a los efectos de esta Ley, dicho acuerdo tendrá la consideración de acuerdo de admisión a trámite.
3. Si la solicitud incluye una propuesta de símbolo, deberá acompañar un informe emitido por perito en la materia según la naturaleza del símbolo. En caso de no incluirse dicha propuesta, deberá convocarse un concurso de ideas en los términos previstos en el apartado 4º del artículo 6 de la presente Ley.

Artículo 8. Publicación del acuerdo de iniciación.

El acuerdo de iniciación o, en su caso, el acuerdo de admisión a trámite deberá ser publicado en el tablón de edictos de la Entidad Local y en las emisoras de radio y televisión locales, si las hubiese.

Artículo 9. Información pública y audiencia.

1. Se abrirá un plazo de información pública durante veinte días dentro de los quince días siguientes a contar:
 - a) Desde el acuerdo de admisión a trámite o, en su caso, desde el acuerdo de iniciación si contiene propuesta de símbolo.
 - b) Desde que terminó el plazo de presentación de ideas.
2. El período de información se convocará mediante anuncio publicado en los mismos medios que el acuerdo de iniciación al que hace referencia el artículo anterior, así como en los boletines oficiales de la Junta de Andalucía y de la provincia correspondiente.
3. Acordada la apertura del período de información pública, deberá citarse expresamente a todas las asociaciones vecinales y aquellas otras cuyo objeto social esté directamente relacionado con la conservación y promoción del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Entidad Local, que estén inscritas en el registro correspondiente.

Artículo 10. Contenido del expediente administrativo.

El expediente que se someta a información pública contendrá, al menos, la siguiente documentación:

- a) El acuerdo de iniciación.
- b) En caso de que contenga una propuesta de símbolo, deberá constar ésta con su informe preceptivo.
- c) En el caso de que haya habido concurso de ideas, todas las presentadas.

Artículo 11. Fallo del concurso de ideas.

Sin perjuicio de que el mismo pueda quedar desierto, en el plazo improrrogable de un mes, contado desde la terminación de la información pública, el Jurado deberá resolver el concurso de ideas.

Artículo 12. Audiencia al municipio.

Terminada la información pública, cuando se trate de símbolos de Entidades Locales Autónomas o de Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, será preceptiva la audiencia durante 15 días al Ayuntamiento del municipio donde aquéllas estén radicadas.

Artículo 13. Informe de la Administración de la Junta de Andalucía.

1. Con carácter previo a la resolución del procedimiento, se remitirá el expediente administrativo a la Consejería de Gobernación para que emita informe preceptivo de legalidad en el plazo de dos meses, y en caso de que no se emita en el plazo señalado se podrán proseguir las actuaciones.
2. En el informe se hará constar, en su caso, la existencia de símbolos, que estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales, que sean idénticos o que induzcan a error o confusión.

Artículo 14. Resolución.

La resolución del procedimiento corresponderá al máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local. Para aprobar el símbolo será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros del máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local.

Artículo 15. Duración del procedimiento y sentido del silencio.

La duración del procedimiento, hasta la notificación de la resolución que le ponga fin, no podrá exceder de doce meses, contados desde el acuerdo de iniciación. Transcurrido dicho plazo sin haberse dictado y notificado resolución expresa en los procedimientos iniciados a instancia vecinal, deberá entenderse desestimada la solicitud. La falta de resolución expresa no eximirá a la Administración de la obligación de resolver.

CAPÍTULO III**PROCEDIMIENTO PARA LA REHABILITACIÓN DE SÍMBOLOS****Artículo 16. Rehabilitación de símbolos.**

El procedimiento para la rehabilitación de símbolos que históricamente hubieren utilizado será el establecido para la adopción o modificación sin que se pueda utilizar para ello la modalidad de concurso de ideas.

CAPÍTULO IV

INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO ANDALUZ DE ENTIDADES LOCALES

Artículo 17. Inscripción y publicación de símbolos

1. Una vez aprobada la adopción, modificación o rehabilitación de símbolos, se remitirá copia certificada del acuerdo resolutorio del procedimiento al Registro Andaluz de Entidades Locales de la Consejería de Gobernación.
2. El Director General de Administración Local, en el plazo de 15 días, dictará resolución mediante la cual admitirá o denegará la inscripción de los símbolos atendiendo a lo dispuesto en la presente Ley. Transcurrido el plazo sin que se hubiera dictado dicha resolución, deberá entenderse estimada la solicitud de inscripción.
3. Procederá la denegación de la inscripción solicitada en los siguientes supuestos:
 - a) Cuando no se hubiese seguido el procedimiento legalmente establecido para su adopción, modificación o rehabilitación.
 - b) Cuando el símbolo incurriese en alguno de los supuestos de prohibición previstos en el artículo 4 de esta Ley.
4. La resolución del Director General de Administración Local será publicada en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

CAPÍTULO V

RÉGIMEN DE USO DE LOS SÍMBOLOS Y ACCIONES LEGALES DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Artículo 18. Régimen de uso de los símbolos

1. El uso de los símbolos de las Entidades Locales es privativo de las mismas. Queda prohibida toda utilización, sin previo consentimiento expreso del máximo órgano colegiado de la correspondiente Entidad Local, de los símbolos que hayan sido inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales. No se admitirá ningún uso que vaya en menoscabo de su alta dignidad.

2. En las comunicaciones y documentos oficiales de las Entidades Locales deberán constar únicamente los símbolos aprobados e inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.
3. Los símbolos no se podrán utilizar hasta que no estén inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales.

Artículo 19. *Acciones legales de la Administración de la Junta de Andalucía.*

La Administración de la Junta de Andalucía, en relación con los acuerdos de las Entidades Locales sobre adopción, modificación o rehabilitación de sus símbolos, podrá ejercitar las acciones legales previstas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y cualesquiera otras que le correspondan.

CAPÍTULO VI

PROTECCIÓN DE LOS SÍMBOLOS

Artículo 20. *Protección de los símbolos*

1. Los símbolos de las Entidades Locales, debidamente inscritos y publicados, tendrán la protección que establecen las leyes, y los entes titulares de aquéllos deberán ejercitar las acciones que sean procedentes, en los términos previstos en el artículo 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
2. La inscripción de los símbolos en el Registro Andaluz de Entidades Locales les otorgará presunción de legalidad y validez. A los efectos de la presente Ley, los símbolos debidamente inscritos en dicho registro prevalecerán sobre cualesquiera otros inscritos en otros registros.
3. La existencia de símbolos idénticos o que pudieren inducir a error no inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales no podrá alegarse para impedir la válida inscripción del símbolo solicitada conforme a la presente Ley.

Artículo 21. Competencia, tipificación de infracciones y sanciones

1. Corresponde al Presidente del máximo órgano colegiado de gobierno de la Entidad Local la competencia para sancionar las infracciones tipificadas en este artículo.
2. Será infracción muy grave la ofensa o ultraje de palabra, por escrito o de hecho a los símbolos de las Entidades Locales andaluzas cometidos con publicidad.
3. Será infracción grave la utilización por cualquier medio de los símbolos de las Entidades Locales, sin la correspondiente autorización previa y por escrito, realizada con finalidad de lucro.
4. Se considera infracción leve cualquier otra utilización de los símbolos de las Entidades Locales, sin la correspondiente autorización previa y por escrito, distinta de la prevista en el apartado anterior.
5. Las ordenanzas locales graduarán la cuantía de las sanciones, atendiendo a la intencionalidad del infractor, a la reincidencia, a la utilidad que la infracción le haya reportado al causante de la misma y al daño inferido al patrimonio, de acuerdo con la siguiente escala:
 - a) Para sanciones leves, multas de 60 a 3.000 euros.
 - b) Para sanciones graves, multas de 3.001 a 15.000 euros.
 - c) Para sanciones muy graves, multas de 15.001 a 30.000 euros.

TÍTULO II

DE LOS TRATAMIENTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES DE ANDALUCÍA

Artículo 22. *Tratamiento de las Diputaciones, Ayuntamientos y otras Entidades Locales*

1. Las Diputaciones y los Ayuntamientos de Andalucía recibirán, respectivamente, el tratamiento de «Excelentísima» y «Excelentísimo». Se respetarán, no obstante, los tratamientos que respondan a tradiciones reconocidas por disposiciones legales.
2. Los órganos de gobierno y administración del resto de las Entidades Locales territoriales no gozarán de tratamiento ni distinción, salvo los que a la entrada en vigor de la presente Ley tuviesen legalmente reconocidos.

TÍTULO III

DEL REGISTRO ANDALUZ DE ENTIDADES LOCALES

Artículo 23. *Creación, naturaleza y adscripción orgánica*

1. Se crea el Registro Andaluz de Entidades Locales, como instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las Entidades Locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquéllas.
2. Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se determinará la organización y funcionamiento del Registro Andaluz de Entidades Locales.
3. El Registro Andaluz de Entidades Locales dependerá de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

Artículo 24. *Ámbito subjetivo*

1. A los efectos de la presente Ley se entenderá por Entidades Locales las así calificadas por el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como cualesquiera otras que pudieran prever la legislación andaluza en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre Régimen Local.
2. También se inscribirán en el Registro Andaluz de Entidades Locales los consorcios que se creen en aplicación de lo dispuesto en los artículos 33 y siguientes de la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, conforme a lo preceptuado en el artículo 36.2 de ésta.

Artículo 25. *Ámbito objetivo*

Sin perjuicio de los datos que reglamentariamente se determinen, deberán constar en las inscripciones relativas a cada Entidad Local su naturaleza, denominación, entidades que la integren, símbolos oficiales, extensión, ámbito territorial delimitado cartográficamente, entes dependientes y población.

Artículo 26. *Colaboración con el Registro Estatal de Entidades Locales*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se establecerán los oportunos mecanismos de colaboración, a fin de intercambiar los datos del Registro Andaluz de Entidades Locales con el Registro de carácter estatal.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. *Expedientes en trámite*

Los expedientes de aprobación, rehabilitación o modificación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades Locales iniciados antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley se ajustarán, en cuanto a su resolución, al procedimiento previsto en la misma, sin perjuicio de la conservación de los actos válidamente celebrados en su tramitación.

Segunda. *Inscripción de símbolos preexistentes*

1. Los símbolos de las Entidades Locales que hayan sido aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley deberán inscribirse, de oficio o a instancia de parte, en el plazo de un año en el Registro Andaluz de Entidades Locales; a tal fin, junto con una ilustración de los mismos se aportarán sus normas aprobatorias.
2. Las Entidades Locales que ostentaran símbolos de forma tradicional en virtud de uso o costumbre accederán al Registro Andaluz de Entidades Locales supliendo la certificación establecida en el artículo 17.1 mediante estudio histórico justificativo, certificación de su vigencia, así como informe negativo de los extremos previstos en el artículo 13.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. *Derogación normativa*

Queda derogado el Decreto 14/1995, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento para la aprobación y rehabilitación de escudos heráldicos, banderas y otros símbolos de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma Andaluza; la Orden de la Consejería de Gobernación de 12 de mayo de 1995, por la que se designa a la Real Academia de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes de Córdoba, para que emita el informe en los expedientes de escudos y banderas y otros símbolos de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma Andaluza, y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. *Desarrollo y ejecución*

Se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley.

Segunda. *Entrada en vigor*

La presente Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

**Decreto 185/2005, de 30 de agosto, por el que se aprueba el
Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y el
Registro Andaluz de Entidades Locales**

(selección)

BOJA núm. 187, de 23 de septiembre de 2005

Tras la entrada en vigor de la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, se hace patente la necesidad de aprobar el presente Reglamento con el objeto de desarrollar y completar las previsiones contenidas en la misma, en el ejercicio de las competencias en materia de régimen local atribuidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía con carácter exclusivo en el artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española y la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

La Ley 7/1993, supuso todo un hito normativo en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto vino a regular, de acuerdo con las peculiaridades propias que ofrece la realidad andaluza, los distintos procedimientos comprensivos de las modificaciones de términos municipales, además de la creación de las Entidades Locales Autónomas que dentro de un Municipio vendrían a llenar la necesidad de descentralización administrativa con el fin de acercar la gestión de determinados servicios a la vecindad.

El desarrollo del principio de subsidiariedad, conductor del proceso de descentralización de competencias a favor de las entidades locales en atención a su condición de Administración más cercana, requiere la previa conformación de espacios geográfica, poblacional y económicamente adecuados que garanticen la prestación de servicios con suficiente optimización y con niveles homogéneos de calidad.

A tal fin se incluyen previsiones en el Título I sobre la determinación de los niveles homogéneos de prestación que hayan de alcanzar los distintos servicios públicos de competencia municipal y, en su caso, de las Entidades Locales Autónomas conforme a las características técnicas, resultados y modalidades de prestación que se determinen por el órgano competente.

El Título II regula la modificación de los términos municipales, que podrán consistir en la creación y supresión de Municipios o en la mera alteración de sus límites territoriales. Se establece y desarrolla el procedimiento en todas sus fases, destacando los sujetos legitimados para iniciar este procedimiento, y se determinan los efectos de las modificaciones de términos municipales sobre la organización municipal.

El Título III estipula la creación, régimen jurídico, alteración y extinción de las Entidades Locales Autónomas, dando respuesta a las continuas remisiones reglamentarias que expresa o implícitamente contiene la Ley Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. En atención a la práctica acumulada desde la entrada en vigor de la Ley 7/1993, se regula el procedimiento de adaptación a las Entidades Locales Autónomas de las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio creadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley.

El Título IV regula cuestiones no previstas en la mencionada Ley, relativas a las actuaciones tendentes a la demarcación, deslinde y amojonamiento de las líneas límites. Hasta el momento se vienen aplicando las previsiones al respecto contenidas en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio.

El Título V regula el procedimiento de cambio de capitalidad y denominación de los Municipios y Entidades Locales Autónomas, materia que hasta el momento requería de la aplicación supletoria de la normativa estatal y fomenta en ambos casos la participación vecinal.

Por último, creado en el artículo 23 de la Ley 6/2003, de 9 de octubre de Símbolos, Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía, el Registro Andaluz de Entidades Locales, como instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las entidades locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquéllas, en el Título VI se regula el régimen de organización y funcionamiento del mismo, así como los aspectos más relevantes relativos a la inscripción, modificación y cancelación de los datos registrales.

En su virtud, en uso de las facultades atribuidas por la Disposición Final de la Ley 7/1993, a propuesta de la Consejera de Gobernación, de acuerdo con el Consejo Consultivo de Andalucía y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión del día 30 de agosto de 2005, dispongo:

Artículo único. *Aprobación del Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales*

Se aprueba el Reglamento de Demarcación Municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales que figura como Anexo al presente Decreto.

(...)

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. *Procedimientos en tramitación*

Los procedimientos iniciados con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor del presente Reglamento se ajustarán en su tramitación a lo previsto en el mismo, con excepción de aquéllos que se encuentren únicamente pendientes de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, que se seguirán rigiendo por la normativa que le fuese aplicable al tiempo de su iniciación. (...)

Cuarta. *Inscripción de entidades locales existentes*

1. Las entidades locales y los Consorcios existentes al tiempo de la entrada en vigor de este Reglamento deberán solicitar su inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Locales, con su denominación y circunstancias actuales, en el plazo máximo de un año desde la fecha de entrada en vigor del mismo.
2. Transcurrido dicho plazo sin que se hubiere solicitado la inscripción prevista en el apartado anterior, se iniciará el procedimiento de oficio contemplado en el artículo 110 del presente Reglamento.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el presente Reglamento, especialmente la Orden de la Consejería de Gobernación de 13 de junio de 1997 que regula el proceso de adaptación de las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio en Entidades Locales Autónomas.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. *Desarrollo normativo*

Se faculta a la Consejera de Gobernación para acordar cuantas disposiciones estime oportunas en orden a la ejecución y desarrollo del presente Decreto.

Segunda. *Entrada en vigor*

Este Decreto entrará en vigor al mes de su publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía».

ANEXO

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

El presente Reglamento tiene por objeto:

1. El desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía en lo relativo a las modificaciones de términos municipales, consistentes en la alteración de sus límites territoriales, creación o supresión de Municipios, así como a la constitución, régimen jurídico, modificación y supresión de las Entidades Locales Autónomas y al procedimiento de adaptación de las Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio al régimen de las Entidades Locales Autónomas.
2. La regulación de las actuaciones tendentes a la demarcación, deslinde y amojonamiento de las líneas límite municipales, a los cambios de denominación y capitalidad de los Municipios y Entidades Locales Autónomas y el Registro Andaluz de Entidades Locales.
3. El establecimiento de las previsiones sobre la determinación de los niveles homogéneos de prestación que hayan de alcanzar los distintos servicios de competencia municipal.

Artículo 2. Principios de actuación

Las actuaciones de las Administraciones Públicas en las materias que constituyen el objeto de este Reglamento serán adecuadas a la finalidad pretendida por las leyes y el resto del ordenamiento jurídico, tendrán en cuenta la debida solidaridad en sus mutuas relaciones y en las que tengan con la ciudadanía y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, de acuerdo con los principios de subsidiariedad, participación, asistencia activa, buena fe, confianza, colaboración, eficiencia, transparencia y servicio.

Artículo 66. Tratamiento y distinciones.

Las Entidades Locales Autónomas así como sus órganos de gobierno, no gozarán de fórmula de tratamiento específico alguna.

No obstante lo expresado en el párrafo anterior, las Entidades Locales Autónomas podrán adoptar símbolos gráficos, sonoros o vexilológicos, así como la utilización de sello en sus comunicaciones oficiales, conforme a lo previsto con carácter general en la Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, Tratamientos y Registro de las Entidades Locales de Andalucía. (...)

CAPÍTULO II

DEL CAMBIO DE DENOMINACIÓN

Artículo 103. Procedimiento.

En los procedimientos de cambio de nombre de los Municipios y de las Entidades Locales Autónomas se seguirán los trámites regulados en el Capítulo anterior del presente Reglamento, salvo lo previsto en el apartado segundo del artículo 101, y solicitándose en su lugar informe al Instituto de Academias de Andalucía para que lo emita en plazo de dos meses.

Artículo 104. Reglas limitadoras.

1. En los procedimientos de cambio de denominación de los Municipios habrán de seguirse las siguientes reglas:
 - a) No se autorizará el cambio de nombre cuando el propuesto sea idéntico a otro existente en el territorio nacional o pueda inducir a error en la organización de los servicios públicos.
 - b) No se admitirá la modificación de la denominación cuando la propuesta contenga incorrecciones lingüísticas o se haga en idioma distinto al castellano, si no responde a la toponimia del lugar.
2. Los Municipios y las Entidades Locales Autónomas no podrán usar nombres que no hayan sido debidamente autorizados.

Artículo 105. *Carácter oficial del cambio de denominación.*

El nombre de las entidades locales de nueva creación y los cambios de denominación de las ya existentes sólo tendrán carácter oficial a partir de la publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» e inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Locales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14.1 de la Ley 7/1985 con respecto a los Municipios.

TÍTULO VI**DEL REGISTRO ANDALUZ DE ENTIDADES LOCALES****CAPÍTULO I****DE LA ORGANIZACIÓN GENERAL DEL REGISTRO****Artículo 106. *Naturaleza y adscripción orgánica.***

1. El Registro Andaluz de Entidades Locales es el instrumento oficial y público de constancia de la existencia de las entidades locales radicadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de los datos más relevantes de la conformación física y jurídica de aquéllas.
2. El citado Registro se instalará en soporte informático, sin perjuicio del debido archivo y custodia de la documentación física que sirva de base a las inscripciones, anotaciones o cancelaciones.
3. La organización y funcionamiento del Registro se rige por las normas del presente Reglamento y aquellas otras que, en su desarrollo, se dicten por la persona titular de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
4. El Registro Andaluz de Entidades Locales dependerá de la Dirección General de Administración Local, que lo tendrá permanentemente actualizado.

Artículo 107. Principios de gestión y funcionamiento.

1. El funcionamiento y gestión del Registro Andaluz de Entidades Locales se ajustará a los principios de disponibilidad, autenticidad, integridad, conservación de la información, prioridad cronológica y compatibilidad interregistral.
2. A los efectos anteriores, la persona titular de la Consejería de Gobernación, establecerá en cada caso las medidas de salvaguarda de la información que fueren pertinentes desde el punto de vista técnico.
3. Sin perjuicio de que se establezcan concretos mecanismos de colaboración con el Registro Estatal de Entidades Locales o con los gestionados por otras Comunidades Autónomas, el Registro Andaluz de Entidades Locales comunicará sus datos al Registro Estatal cuando así se le solicite, en cumplimiento del principio de cooperación y colaboración interadministrativa.

Artículo 108. Ámbito subjetivo.

1. A los efectos de su inscripción en el Registro se entenderá por entidades locales las así calificadas por el artículo 3 de la Ley 7/1985, así como cualesquiera otras que pudiera prever la legislación andaluza en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre Régimen Local.
2. También se inscribirán los Consorcios que se creen en aplicación de lo dispuesto en los artículos 33 y siguientes de la Ley 7/1993, según el apartado segundo del artículo 36 de la misma.

Artículo 109. Información extraregstral.

Sin perjuicio del carácter registral esencial de los datos que se relacionan para cada una de las entidades locales, el sistema informático que sustenta al Registro Andaluz de Entidades Locales podrá integrar cuanta información sobre éstas se estime conveniente para una más correcta gestión de las políticas públicas de la Junta de Andalucía.

CAPÍTULO II

DE LOS ASIENTOS REGISTRALES

Artículo 110. *Inscripción de oficio.*

1. El procedimiento de inscripción de las entidades locales cuya creación se realice mediante acuerdo de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como de los Consorcios previstos en el artículo 108 del presente Reglamento, se iniciará de oficio por la Administración de la Junta de Andalucía y su resolución corresponderá a la Dirección General de Administración Local, anotándose todos los datos contenidos en el citado acuerdo de creación y aquellos otros que consten en el momento de su inscripción, y que conforme a lo previsto en el artículo 113 de este Reglamento, deban figurar en la inscripción según la naturaleza de la entidad.
2. Dichas inscripciones se practicarán en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente a aquél en que se le hubiese comunicado al Registro Andaluz de Entidades Locales, el acuerdo de creación de la entidad local.
3. Si el acuerdo de creación de la entidad local hubiese sido objeto de impugnación administrativa o contencioso-administrativa, se anotará tal circunstancia.
4. De la inscripción practicada se dará traslado al órgano de gobierno y administración de la nueva entidad, la cual tendrá un plazo de diez días para solicitar las oportunas rectificaciones a las que en su caso hubiere lugar.

Artículo 111. *Solicitud de inscripción.*

1. Las entidades locales y los Consorcios no contemplados en el supuesto del artículo anterior, cuya creación se realice a partir de la entrada en vigor del presente Reglamento habrán de solicitar su inscripción a la Dirección General de Administración Local en impreso normalizado, que en todo caso, permitirá su procesamiento informático.
2. Son aplicables a estas inscripciones las reglas previstas en los apartados 2 y siguientes del artículo anterior.
3. Los datos que según el artículo 113 de este Reglamento deban figurar en la inscripción pero que no constasen en el momento de la práctica de la misma se aportarán por la entidad local en cuanto disponga de los

mismos, salvo que su realidad jurídica derivase de un acto administrativo de la propia Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.

Artículo 112. *Requerimiento de información.*

1. No obstante lo previsto en los artículos anteriores, el Registro Andaluz de Entidades Locales podrá requerir de éstas en cualquier momento, la información que precise para mantener actualizado sus datos registrales, estando obligadas las entidades locales a prestarla en el plazo de quince días.
2. El incumplimiento por parte de la entidad local requerida podrá considerarse como causa denegatoria de la concesión de subvenciones de la Junta de Andalucía, de acuerdo con lo que, en su caso, establezcan las normas reguladoras de la concesión de las mismas.

Artículo 113. *Datos registrales.*

1. La inscripción registral deberá contener los siguientes datos:
 - A) Para los Municipios:
 - a) Denominación.
 - b) Provincia a la que pertenece.
 - c) Símbolos Oficiales.
 - d) Límites territoriales y extensión.
 - e) Capitalidad.
 - f) Población.
 - g) Núcleos de población. Distinguiendo entre Entidades Locales Autónomas, Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio de otros núcleos de población.
 - h) Régimen de funcionamiento.
 - i) Clasificación de su secretaría e intervención.
 - j) Presupuesto anual.
 - k) Entes de derecho público o privado dependientes o vinculados.
 - l) Mancomunidades en las que participe.
 - m) Consorcios en los que participa.
 - n) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
 - o) Exención de la prestación de servicios obligatorios.

- B) Para las Provincias:**
- a) Denominación.
 - b) Símbolos oficiales.
 - c) Límites y extensión.
 - d) Capitalidad.
 - e) Población.
 - f) Presupuesto anual.
 - g) Entes de derecho público o privado dependientes o vinculados.
 - h) Consorcios en los que participe.
 - i) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
- C) Para las Entidades Locales Autónomas y Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio:**
- a) Denominación.
 - b) Municipio y Provincia a las que pertenece.
 - c) Símbolos oficiales.
 - d) Límites territoriales y extensión.
 - e) Capitalidad.
 - f) Población.
 - g) Núcleos de población que en su caso comprenda.
 - h) Régimen de funcionamiento.
 - i) Clasificación de su secretaría e intervención.
 - j) Presupuesto anual.
 - k) Entes de derecho público o privado dependientes o vinculados.
 - l) Consorcios en los que participe.
 - m) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
 - n) Competencias propias que excedan de las previstas en el apartado primero del artículo 53 de la Ley 7/1993.
 - o) Adaptación, si su creación fue anterior a la citada Ley.
- D) Para las Mancomunidades de Municipios:**
- a) Denominación de la Mancomunidad.
 - b) Denominación de los Municipios mancomunados.
 - c) Capital.
 - d) Provincia donde radique la capitalidad.
 - e) Fines.

- f) Entidades de derecho público o privado dependientes o vinculados.
 - g) Consorcios en los que participe.
 - h) Otras Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
 - i) Presupuesto anual.
 - j) Órganos de gobierno y administración.
 - k) Clasificación de su secretaría e intervención.
- E) Para los Consorcios:**
- a) Denominación del Consorcio.
 - b) Denominación de Entidades Públicas o privadas que agrupe.
 - c) Municipio y Provincia donde se encuentre su sede.
 - d) Domicilio de su sede.
 - e) Objeto.
 - f) Órganos de gestión.
 - g) Determinación de si su secretaría e intervención se reserva a funcionarios habilitados de carácter nacional.
 - h) Presupuesto.
- F) Para las Áreas Metropolitanas, Comarcas y otras agrupaciones municipales:**
- a) Denominación.
 - b) Provincia en la que se integra y, en su caso, Área Metropolitana o Comarca.
 - c) Municipios que la componen.
 - d) Símbolos oficiales.
 - e) Capitalidad.
 - f) Población.
 - g) Estructura organizativa y denominación de sus órganos de gobierno y administración.
 - h) Competencias asumidas.
 - i) Presupuesto anual.
 - j) Entidades Asociativas públicas o privadas en las que participe.
2. En las inscripciones de las Provincias, Municipios, Entidades Locales Autónomas y Entidades de ámbito territorial inferior al Municipio, se hará constar la formación política de los órganos de gobierno y administración, así como las mociones de censura que hayan tenido lugar y su resultado.

Artículo 114. *Obligatoriedad de la inscripción y código de registro.*

La inscripción en el Registro Andaluz de las Entidades Locales que comprende su ámbito subjetivo es obligatoria para las mismas, asignándoles a efectos de su identificación estadística un código. Este código tiene carácter oficial y debe ser usado por aquéllas en sus relaciones institucionales.

CAPÍTULO III**DE LA MODIFICACIÓN DE LOS DATOS REGISTRALES****Artículo 115. *Alteración de los datos registrales.***

1. Las entidades locales en las que se haya producido alteración en cualquiera de los datos que se encuentren inscritos en el Registro Andaluz de Entidades Locales, deberán comunicarlo al Registro Andaluz a través de su Presidencia a los efectos de la práctica de la modificación del asiento registral que corresponda, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la fecha en que se haya producido la alteración.
2. Aquellas alteraciones de datos registrales que se produzcan por acuerdo de los órganos competentes, en cada caso, de la Consejería de Gobernación o del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, se registrarán de oficio.

Artículo 116. *Anotaciones provisionales.*

1. Las entidades locales han de comunicar a la Dirección General de Administración Local, a efectos de anotación en el Registro, el inicio de procedimientos administrativos o judiciales cuya resolución puedan modificar las inscripciones registrales o cualquiera de sus datos.
2. Si el procedimiento a que hace referencia el apartado anterior se hubiese iniciado por la propia Junta de Andalucía, se comunicará al Registro para que proceda a practicar de oficio la oportuna anotación.

CAPÍTULO IV

DE LA CANCELACIÓN DE INSCRIPCIONES

Artículo 117. *Supresión o extinción de entidades locales.*

1. La Dirección General de Administración Local procederá de oficio a la cancelación de la inscripción cuando se trate de la supresión o extinción de entidades locales que haya de realizarse por disposición legal o por Decreto del Consejo de Gobierno, conforme a lo que establezca la normativa de régimen local.
2. La supresión o extinción de las restantes entidades locales se comunicará a la Dirección General de Administración Local, para solicitar la cancelación de la inscripción en el Registro Andaluz de Entidades Locales.

Artículo 118. *Solicitud de cancelación.*

1. En los supuestos previstos en el apartado segundo del artículo anterior, la solicitud de cancelación suscrita por la persona titular de la Presidencia de la entidad local, ha de expresar lo siguiente:
 - a) Nombre de la entidad local y código de registro.
 - b) Motivo de la extinción y determinación de cualquier otra entidad local inscrita que pueda verse afectada.
2. La solicitud de cancelación habrá de presentarse en la Dirección General de Administración Local en el plazo de tres meses desde la fecha de celebración de la sesión en que se haya adoptado el acuerdo corporativo por el que se suprime la entidad correspondiente. Dicha solicitud irá acompañada de certificación que contenga el texto íntegro del acuerdo extintivo.
3. Si no se solicita la cancelación dentro del plazo señalado en el apartado anterior, la Dirección General de Administración Local, cuando tenga conocimiento de la extinción de la entidad local requerirá a ésta para que formule la solicitud, advirtiéndole que, transcurridos tres meses sin hacerlo, se procederá a la cancelación de oficio.

Artículo 119. Datos de carácter personal.

Los datos de carácter personal incluidos en el Registro Andaluz de Entidades Locales podrán difundirse de acuerdo con las garantías previstas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Las medidas de seguridad del Registro Andaluz de Entidades Locales serán las correspondientes al nivel básico.

ANEXO 3. JURISPRUDENCIA SOBRE SÍMBOLOS

A) JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.

STC 119/1992 (Pleno), de 18 septiembre [RTC 1992\119], Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Quinta de la Audiencia Provincial de Valencia sobre los artículos 10.1 y 2, de la Ley 39/1981, de 28 de noviembre de 1981, reguladora del uso de la bandera nacional y de otras banderas y enseñas. El Tribunal Constitucional señaló que la protección penal de las banderas del Estado y de las Comunidades Autónomas solamente puede regularse por Ley orgánica.

STC 118/1992 (Pleno), de 16 septiembre [RTC 1992\118] Cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en relación con el art. 10.3, de la Ley 39/1981, de 28 de noviembre de 1981, reguladora del uso de la bandera nacional y de otras banderas y enseñas. El Tribunal Constitucional estimó la cuestión y declaró inconstitucional el artículo 10.3 de dicha Ley.

STC 130/1991, de 6 de junio, [RTC 1991\130], en la que se resuelve el recurso de amparo interpuesto por la Universidad de Valencia. Anulación de Estatutos de Universidad por considerar que su escudo es ilegal.

B) CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

STSJ Madrid 557/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 26 abril [JUR 2005\159978]. Responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por caída de bandera.

STSJ País Vasco 858/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 15 noviembre [JUR 2005\40465]. Incumplimiento de la exigencia legal de que la bandera de España ondee todos los días en el exterior de los edificios oficiales, y colocación exclusiva de la bandera autonómica.

STSJ País Vasco núm. 639/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 15 septiembre [JUR 2005\40465]. Incumplimiento de la obligación de colocar la bandera nacional.

STSJ País Vasco 202/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 marzo [RJCA 2004\386]. Incumplimiento del Parlamento Vasco de la obligación de ondear la bandera de España.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 3 marzo 2004 [RJ 2005\3286]. Colocación de bandera de otra Comunidad Autónoma en dependencias oficiales municipales.

STSJ País Vasco 763/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 17 octubre, [RJCA 2003\1094]. Incumplimiento de la obligación de ondear la bandera de España en el edificio oficial de Academia de Policía de Arkaute.

STSJ País Vasco 186/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 31 marzo [RJCA 2003\562]. Colocación exclusiva en edificios oficiales de la bandera local y de la Comunidad Autónoma excluyendo la nacional.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 25 marzo 2002 [RJ 2002\3700] Requerimiento de instalación de la bandera nacional junto a la autonómica.

STSJ Castilla y León, Burgos, 131/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 31 mayo [JUR 2001\230754]. Colocación de bandera de Álava y País Vasco en el Condado de Treviño.

STSJ Navarra 406/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 8 marzo [JUR 2001\151265]. Incumplimiento de la obligación de ondear la bandera de España en el exterior de los edificios oficiales.

STSJ Navarra 1532/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 2 octubre [JUR 2001\7472]. Acuerdo de corporación local que vulnera la Ley de uso de la bandera de España y la Ley Foral 7/1986, de 28 mayo porque ignora la colocación de la bandera de España en lugar preeminente y pretende colocar una bandera distinta a la de la Comunidad Foral de Navarra, pretendiendo en su lugar hacerlo con la bandera de una Comunidad Autónoma distinta.

STSJ Cataluña 881/1995 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 20 noviembre [RJCA 1995\873]. Convenio de la Unión de París que prohíbe la utilización de escudos de armas, banderas y otros emblemas de Estado de los países de la Unión o de organizaciones internacionales intergubernamentales.

STSJ Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 septiembre 1995 [RJCA 1995\734]. Incumplimiento durante las fiestas patronales de la obligación de ondear la bandera de España en el exterior de edificios oficiales.

STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 abril 1988, [RJ 1988\3336]. Incumplimiento de la obligación de ondear la bandera de España en el exterior de edificios oficiales.

C) MILITAR.

STS (Sala de lo Militar) de 25 octubre 2004, [RJ 2004\6648]. Conductas contrarias a la dignidad militar durante el izado de la bandera de España.

STS (Sala de lo Militar) de 26 enero 2004, [RJ 2004\1279]. Acciones u omisiones contrarias a la dignidad militar y falta de compostura en el izado de la bandera nacional.

STS núm. 11/1995 (Sala de lo Militar), de 16 febrero, [RJ 1995\1713]. Ultraje a la bandera de España.

STS (Sala de Conflictos de Jurisdicción) de 6 noviembre 1991, [RJ 1992\410]. Ultraje a la bandera nacional.

D) PENAL.

SAP Madrid núm. 213/2003 (Sección 4ª), de 5 junio, [JUR 2003\246887]. Ultrajes a la bandera nacional.

SAP Guipúzcoa (Sección 2ª) de 23 enero 2002, [ARP 2002\581]. Ultrajes a la bandera de España. Arriar bandera nacional colgada del edificio de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa y tirarla sobre la calzada, habiendo avisado previamente a los medios de comunicación para dar relevancia al acto.

STSJ Andalucía, Granada, 1270/1996 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 28 octubre, [RJCA 1996\1486]. Honores militares a la bandera.

STS (Sala de lo Penal) de 16 diciembre 1992, [RJ 1992\10297]. Ultrajes a la bandera nacional.

STS (Sala de lo Penal) de 7 febrero 1990, [RJ 1990\1287]. Ultrajes a la bandera nacional cometidos por Concejal.

STS (Sala de lo Penal) de 3 noviembre 1989, [RJ 1989\8548]. Ultrajes a la bandera nacional.

STS (Sala de lo Penal) de 6 diciembre 1985, [RJ 1985\5999] Ultrajes a la bandera nacional.

STS (Sala de lo Criminal) de 7 febrero 1981, [RJ 1981\500] Ultrajes a la bandera nacional.



BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ABELLÁ POBLET, M., *Nuevo Régimen Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001.

ACHEN, S., “Bibliografi over heraldisk litteratur i Danmark og om Darmark, 1589-1969”, Cristianfeld, Dansk Historisk Faellesforening, 1971.

- “Heraldikkens femten Glaeder. Lobenhaun”, Gads, 1978.

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A., *Las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común*, Comares, Granada, 1999.

ALDAZABAL, P.J., *Compendio heráldico*, Pamplona, Martín de Rada, 1775.

ANDREUCCI, A., *Hierarchie ecclésiastique d'après le droit común*, Arras, 1872.

ARANEGUI Y COLL, M., “Heráldica Alavesa”, *Hidalguía*, núm. 21.

ARENA, G., *La comunicazione di interesse genele*, il Mulino, Bologna, 1995.

ASENSIO Y TORRES, J., *Tratado de Heráldica y Blason*, Madrid, 1855.

ATIENZA, J., *Barón de Cobos de Belchite: Nobiliario español*, Aguilar, Madrid, 1954.

AVILES, Marqués de, *Ciencia Heroica reducida a las leyes heráldicas del Blason*, Ibarra, Madrid, 1780.

BALAGUER CALLEÓN, F., “Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social”, MONEREO PÉREZ, J.L., y otros, *Comentarios a la Constitución socio-económica de Europa*, Comares Granada, 2002.

- *Fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1991.

BALTASAR DE ANDRADE, P., *Heráldica. Ciencia y arte de los blasones*, Fama, Barcelona, 1954.

BARA, J., *Le Blason des Armoiries*, Vicent, Lyon, 1851.

BARBIER, X., *Des armoiries ecclésiastiques d'après le droit común.*

- *Armorial des Pape*, Calais, 1899.
- *La loi des chapeaux ecclésiastiques dans l'art héraldique*, Vannes, 1901.

BARON, *L'Art Héraldique*, Osmont, Paris, 1684.

BARRANCO VELA, R., *Creación y Segregación de Municipios*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

- “El ámbito jurídico-administrativo de la cultura. Una reflexión sobre la intervención de la Administración pública en el ámbito cultural”, BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *Derecho constitucional y Cultura. Homenaje al Prf. Peter Häberle*, Tecnos, Madrid, 2004.
- “Coordinación de los poderes públicos en materia de inmigración”, VVAA., *Comentario sistemático a la Ley de extranjería*, Comares, Granada, 2001.

BARRINGTON, A., *The familiar introduction of heraldry*, London, 1848.

BARTHOLONI, F., *Guide du Blason*, Stock, Paris, 1975.

BOFARULL, F., *La Heráldica en la filigrana del papel*, Barcelona, 1901.

BORMANS, J., *Traité d'Héraldique Belge*, Bruxelles, 1890.

BUOTON, V., *Nouveau Traité du Blason*, París, 1863.

BOCANEGRA SIERRA, R., *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.

CADENAS Y VICENT, V., *Fundamentos de Heráldica*, Hidalguía, Madrid, 1994.

- *Diccionario Heráldico*, Hidalguía, Madrid, 1954.
- *Términos, piezas y Figuras de la Armería*, Hidalguía, Madrid, 1955.
- *La Heráldica municipal en España*, Hidalguía, número 18.
- *Vademécum Heráldico. Aplicación de la Ciencia del Blason, con especial referencia a la Heráldica Eclesiástica*, Madrid, 1961.
- *Tratado de Genealogía Heráldica y Derecho Nobiliario* (en colaboración), Madrid, 1961.
- *Ciencias auxiliares de la Genealogía y la Heráldica*, Madrid, 1964.

- *Diccionario heráldico. Términos, piezas y figuras usadas en la ciencia del Blason*, Hidalguía, Madrid, 1989.
- *Heráldica, genealogía y nobleza en los editoriales de Hidalguía (1953-1993)* (Cuarenta años de pensamiento) Hidalguía, Madrid, 1993.

CAMPOS E SOUSA, J., *Normas de Heráldica do Exercito*, Lisboa, 1972.

CASTAÑEDA Y ALCOVER, V., *Las armas en los Mayorazgos*, Hidalguía, núm.12.

- *Arte del Blason. Manual de Heráldica*, Hidalguía, Madrid, 1954.

CEBALLOS-ESCALERA, A., *La heráldica municipal en Segovia y su provincia*, Agar, Segovia, 1985.

CERNOVODEANU, D., *Bibliografia Heraldicii Romanesti*, Bucaresti, Muxeului, 1977.

CHINCHILLA PEINADO, C., “El Derecho administrativo sancionador en la práctica urbanística. Especial referencia al procedimiento sancionador”, *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 168, marzo 1999.

CIRLOT, J.E., *Diccionario de símbolos*, Barcelona, 1969.

CLARC, H., *An introduction to heraldry*, London, 1855.

COBO DEL ROSAL, M., y VIVES ANTÓN, T.S., *Derecho Penal. Parte General*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

COSTA Y TURELL, M., *Tratado completo de la Ciencia del Blason*, Barcelona, 1858.

CROLLALANZA, G., *Les animaux du Blason*, Rocca, 1880.

CHASSANT, A., *Dictionnaire de sigillographie pratique*, París, 1860.

D'ESCHAVANNES, J., *Traité complet de la Science du Blason*, Rouveyre, Paris, 1880.

DELORT, R., *Introduction aux Sciences auxiliares de l'Histoire*, París, 1969.

DÍEZ SANCHEZ, J.J., *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Madrid, 1992.

DUHOUX D'ARGICOURT, *Alphabet et figures de tous les termes du Blason*, París, 1883.

DURIVAUT, G., *Le Blason*, París, 1956.

- ENTRENA CUESTA, R.**, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I/2, Tecnos, Madrid, 1994.
- EYZEMBACH**, *Histoire du Blason et Science des armoiries*, Tour, 1848.
- FANLO LORAS, A.**, *Fundamentos Constitucionales de la autonomía municipal*, Madrid, 1990.
- FLUVIA, A.**, *Diccionari general d'heraldica*. Glassari angles, castellá, francé e Italia. Barcelona, Edhasa, 1982.
- FOX-DAVIES, A.C.**, *Complete guide to Heraldry*, Aylesbury, 1969.
- FRANKLYN, J.**, *An Encyclopaedic Dictionary of Heraldry*, London, 1970.
- GARBERÍ LLOBREGAT, J.**, “Potestad sancionadora, jurisprudencia constitucional y reforma del control jurisdiccional de las sanciones administrativas”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 324, de 31 de diciembre de 1997.
- GALBREATH, D.L.**, *Manuel du blason*, Lausanne, 1942.
- GARCIA DE ENTERRÍA, E. y FERNANDEZ, T-R.**, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I., Civitas, Madrid, 1999
- *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Civitas, Madrid, 1999.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F.**, *Sanciones Administrativas*, Comares, Granada, 2002.
- GARCÍA MORILLO, J.**, *La configuración constitucional de la autonomía local*, Barcelona, 1998.
- GARCÍA VALDÉS, C.**, *El delito político*, Madrid, 1976
- GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A.**, *La impugnación de los actos administrativos de trámite*, Montecorvo, Madrid, 1993.
- GARRIDO FALLA, F. y FERNÁNDEZ PASTRANA, J.M.**, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2000.
- GENNEP, A. von**, *De l'héraldisation de la marque de propriété*, París, 1906.
- GIMENO-BAYÓN COBOS, R.**, *Derecho de Marcas, Estudios sobre la nueva Ley 17/2001, de 7 de diciembre*, Bosch, Barcelona, 2003.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Legislación básica en materia de régimen local: relación con las Leyes de las Comunidades Autónomas”, GÓMEZ-FERRER MORANT, R., *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas, Madrid, 1991.

GONZÁLEZ CASANOVA, “La distinción Estado-Régimen político y la jurisprudencia penal del Tribunal Supremo”, *RJC*, 1966

GONZÁLEZ NAVARRO, F., “Signos jurídicos”, MUÑOZ MACHADO, S., *Diccionario de Derecho Administrativo*, Tomo II, Iustel, Madrid, 2005.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Práctica Forense Administrativa*, Civitas, Madrid, 2001.

- *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Civitas, Madrid, 2001
- *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 1997.

GOURDON DE GENOUILLAC, H., *L'Art Héraldique*, París, 1889.

GRANDMAISON, *Dictionnaire de l'héraldique*, París, 1864.

GROSSCHMID, G., *Héraldica eclesiástica contemporánea en los Estados Unidos*, Hidalguía número 30.

GUELFY CAMAIANI, P., *Dizionario araldico*, Cisalpino-Goliardica, Milano, 1979.

HARTLEY, J., *Communication, Cultural and Media Studies: The Key Concepts*, Routledge, 2002.

HEIM, B.B., *Coutumes et droit Heraldiques de l'Eglise*, París, 1949.

- *Herldry in the Catholic Church. Its origin, customs, adn laws. Gerrads Cross*, Van Duren, Inglaterra, 1981.

HENGLER, R., *Heraldick, lexicon für Theologie un Kirche*, Freiburg, 1932.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L., “La terminación del procedimiento administrativo tras la Ley 4/1999”, *Actualidad Administrativa*, núm. 32, 1999

JEQUIER, L., *Debut et developpement de l'emploi des armoiries dans les sceaux*, XV Congreso, Madrid.

LECREIR, L.A., *Emblemes et citations des Unites*, Bruxelles, 1972.

LEVINSON, H., “How to undermine an organization”, *Public Relations Journal*, 22, 10.

- LOCATELLI, C., *L'Araldica e il sistema napoletano*, Roma, 1935.
- LÓPEZ BUSTOS, F., “Los consumidores como agentes del cambio ambiental”, VVAA., *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el Siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca*, BOE-INAP, Madrid, 2003.
- LOUTSCH, J.C., *Armorial du Pays de Luxembourg*, Luxembourg, 1974.
- LUZÓN CUESTA, J.M., *Compendio de Derecho Penal. Parte General*, Dykinson, Madrid, 1998.
- LLISET BORRELL, F., *Manual de Derecho Local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001.
- MAIGNE, *Abrègè Méthodique de la Science des Armoiries*, Garnier, Paris, 1885.
- MANCINI, P., *Manuale di comunicazione pubblica*, Editori Laterza, 1996.
- MANNO, A., *Il regolamento técnico Araldico*, Roma, 1906.
- MARCHARD, J., *Les brisures des armes de France*, París, 1921.
- MARTÍN MATEO, R., “La autonomía local y el ordenamiento local español”, *REALA* núm. 259.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Leyes Administrativas*, Aranzadi, Pamplona, 1996.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “La calidad de la ley según la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Derecho Privado y Constitución*, Año 11, núm. 17, 2003.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Modificaciones del régimen jurídico del acto administrativo con la Ley 4/1999”, *REALA*, enero-abril, 1999.
- MARTÍNEZ VAL, J.M., “Administración Local: competencia estatal y autonómica”, *RGD*, núm. 548, 1990.
- MATHIEU, R., *Le système héraldique français*, París, 1946.
- MENÉNDEZ PIDAL DE NAVASCUES, F., *Los emblemas heráldicos. Una interpretación histórica*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “Actos administrativos”, *Revista Gallega de Administración Pública*, núm. 21, enero-abril, 1999

MESSIA DE LA CERDA Y PITA, L.F., *Heráldica española. El diseño heráldico*. Aldaba, Madrid, 1990.

MILBOURNE, J.S., *Heraldry*, London, 1951.

MORENO MANZANO, J., “Vexiloides y banderas”, *Boletín de la Real Academia de Córdoba de Ciencias, Bellas Artes y Nobles Letras*, núm 146, 2004.

MORELL OCAÑA, L., “El régimen local en la estructura del Estado autonómico”, *DA*, núm. 232-233, 1993.

- “Las fuentes del Derecho local. Problemas generales. Competencias en materia de Administración local”, *REALA*, núm. 235-236, 1987.

MUNICIO, C. y GARCÍA CUBERO, L., *Bibliografía Heráldico-Genealógico-Nobiliaria de la Biblioteca Nacional de Madrid*, Hidalguía, 1958.

MUÑOZ CONDE, F., y GARCÍA ARÁN, M., *Derecho Penal, Parte General*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998

NIETO GARCÍA, A., *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2002.

NORTON ELVIN, C., *A Dictionary of Heraldry*, London, 1969.

O’KELLY DE GALWAYT, C., *Dictionnaire des cris d’armes et devises*, Bruxelles, 1985.

OSWALD, G., *Lexicon der Herldik*, Mannheim, Meyer, 1985.

OTAZU RIPA, J.L., *Heráldica municipal*, Dirección de Turismo, Pamplona, 1975.

PALACIO Y PALACIO, J.M., *La heráldica en el arte al servicio de la historia*, Hidalguía, Madrid, 1962.

PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte General, Marcial Pons, Madrid, 2000

PARDO DE GUEVARA, E., *Manual de Heráldica española*, Aldaba, Madrid, 1987.

PAREJA LOZANO, C., “Autonomía y potestad normativa de las Corporaciones locales”, *RAP* 138.

PAREJO ALFONSO, L., *Derecho básico de la Administración local*, Madrid, 1988.

- “Estado autonómico y Régimen Local”, *RAAP*, núm. 42, 2001.

PASTOUREAU, M., *Traité d'héraldique*, Paris, 1979.

PENDÁS GARCÍA, B., “Procedimiento legislativo y calidad de las leyes”, *REDC*, Año 10, núm. 28, 1990.

PÉREZ CONEJO, L., *La defensa de los intereses ambientales*, Lex Nova, Valladolid, 2002.

PIFERRER, F., *Tratado de Heráldica y Blasón*, Madrid, 1854.

PONS CÁNOVAS, F., *Las medidas provisionales en el procedimiento administrativo sancionador*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

PRINET, M., *Les usages héraldiques au XIV siècle*, París, 1917.

RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 2004.

RECUERDA GIRELA, M.A., “Comentarios a la modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, realizada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social”, *Derecho Deportivo*, núm. 2, Junta de Andalucía, Sevilla, 2003.

- “La posible aplicación del principio de protección de la confianza legítima en el ejercicio de la potestad sancionadora y disciplinaria deportiva”, *Derecho Deportivo*, núm. 5, Junta de Andalucía, Sevilla, 2004.

RIVERO YSERN, M., *Manual de Derecho Local*, Madrid, 1993.

ROMERO DE TERREROS, M., *Sinopsis del Blasón*, México, 1906.

QUINTERO OLIVARES, G., (dir), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, Aranzadi, Pamplona 2002.

SAINZ MORENO, F., “Una Administración Pública para el siglo XXI”, *Cuenta y razón del pensamiento actual*, núm. 138, 2005.

SALERNO, A., “La comunicación institucional o comunicación imagen”, **TORNOS MÁ, J.**, y **GALÁN, A.**, *Comunicación pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

SÁNCHEZ GOYANES, E., *La potestad normativa de los entes locales en el ordenamiento español*, El Consultor, 2000.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., *La restauración inmobiliaria en la regulación del Patrimonio Histórico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2004.

- SÁNCHEZ MORÓN, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local”, MUÑOZ MACHADO, S., (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*, Vol. II, Centro de Estudios Ramón Areces.
- SORVAL, G., *La langage secret du Blason*, Albin Michel, París, 1981.
- SOSA WAGNER, F., *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, 2004.
- STALINS, B., *Vocabulaire-Atlas héraldique*, París, 1952.
- STURDZA-SAUCESTI, M., *Heráldica. Tratat tehnic*, Bucaresti, 1974.
- TAMARIT SUMALLA, “El delito de ultrajes a la Nación”, *AP*, 1988.
- VICENTE CASCANTE, I., *Heráldica General*, Barcelona, 1956.
- VIGNUDELLI, A., *Comunicazione pubblica e utenza radiotelevisiva*, Diritto dell'Informazione, 1993.
- VILARRUBIAS, F., y otros, *Honores, distinciones y heráldica en las corporaciones locales*, IEAL, Madrid, 1980.
- VVAA., *Heráldica Española*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2002.
- VVAA., *Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- WAGNER, A., *Heralds and heraldry in the Middle Ages*, Oxford, 1956, citado por GUERRERO LAFUENTE, M.D., *Heráldica Española*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 2002.

ISBN 848333315-5



9 788483 333150