Asunto : Informe sobre procedimiento para la modificación de nombres de calles.
Solicitante : **Ilmo. Ayuntamiento de Carcabuey**
Expte. : 234/2021

INFORME JURÍDICO

ANTECEDENTES

- El Alcalde-Presidente del Ilmo. Ayuntamiento de Carcabuey remite escrito por el que en relación con expediente por el que se pretende por la corporación la modificación del nombre o denominación de determinadas vías públicas municipales, y ante la presentación por parte de determinados vecinos de escrito por el que se se manifiestan en disconformidad con tal pretensión, solicita de este Servicio Jurídico se emita informe respecto de los trámites y procedimiento a seguir para proceder a referidas modificaciones.

NORMATIVA APLICABLE

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Código Civil (Cc).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL).
- Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RP)
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL).
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA).
- Decreto 18/2006, de 24 de enero, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA).
- Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. (LMH).

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

pie_firma_conto_dipu_01

- Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

En virtud de ello, se emite el presente

INFORME

PRIMERO. La denominación de calles o vías públicas o la modificación de los nombres de éstas constituye una potestad de las Corporaciones municipales que, en los últimos años, se ha visto envuelta en no pocas polémicas por las connotaciones que las distintas corrientes políticas gobernantes o en la oposición, en tales entes locales, de una u otra manera se le ha querido dar. Situación ésta que se ha visto acrecentada con motivo de la publicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas a favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (LMH), actualmente vigente pero se que se ha visto modificada en varias ocasiones (actualmente se encuentra en tramitación la Ley de la Memoria Democrática, cuyo Proyecto tras su aprobación por el Consejo de Ministros de 20 de julio de 2021, ha sido enviado a las Cortes Generales para su tramitación), la cual ha traído consigo que muchos municipios iniciaran expedientes de modificación de los nombres de algunas de sus vías públicas que aún conservaban denominaciones que pudieran tener cabida en las previsiones de la ley, y que, a la postre, sin duda alguna, han causado controversia entre los distintos representantes políticos locales y, como no, entre los propios vecinos proclives a unas u otras ideas.

La competencia de las Corporaciones municipales para el establecimiento y/o modificación de las denominaciones de las calles o vías públicas municipales, ya sean éstas de nueva creación ya sean vías que poseían otros nombres con anterioridad, tiene su fundamento en el principio de Autonomía Local que se consagra en la Constitución Española de 1978 (CE), la cual en su artículo 140 dispone que : "*La Constitución garantiza la autonomía*

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

pie_firma_corto_dipu_01

de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto".

Esta autonomía en la gestión de sus propios intereses y cumplimiento de sus fines se plasma en concreto en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) cuando dispone : "*Para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias, las Entidades locales, de acuerdo con la Constitución y las leyes, tendrán plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras o servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.*", -en semejantes términos se pronuncia el 1.1 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRLRL)- siendo el artículo 25.1 LBRL, respecto del nivel competencial, el que de forma general viene a disponer que : "*1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.*" (conforme a la redacción dada por el número ocho del artículo primero de la Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

Por su parte el artículo 25.2 de esta misma norma viene a establecer como competencia propia de los Entes locales, en su apartado d), la de "*Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad*", entendiéndose con ello que la potestad de dichos entes locales para establecer y modificar los nombres de esa infraestructura viaria de su titularidad queda subsumida en ese reconocimiento competencial; como así también se deduce del contenido del artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, al disponer que : "*Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local.*" (a nivel andaluz tal circunstancia se desprende de lo dispuesto en el artículo 3.2. del Decreto 18/2006, de 24 de enero, Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (RBELA) que señala que : "*..2. Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general, cuya titularidad sea de la Entidad Local.*".), debiéndose hacer mención

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

pie_firma_corto_dipu_01

asimismo en este mismo sentido que el artículo 344 del Código Civil establece que "*Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales , las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias. Todos los demás bienes que unos y otros posean, son patrimoniales y se regirán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales*",

En el ámbito autonómico, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), se pronuncia en su artículo 8 (*Cláusula General de Competencia*) igualmente en términos generales disponiendo que : "*Sin perjuicio de las competencias enunciadas en el artículo siguiente, los municipios andaluces tienen competencia para ejercer su iniciativa en la ordenación y ejecución de cualesquiera actividades y servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades de la comunidad municipal, siempre que no estén atribuidas a otros niveles de gobierno*."

Por otra parte, el artículo 75 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RP) (Artículo 75 éste redactado por R.D. 2612/1996, 20 diciembre («B.O.E.» 16 enero 1997), por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio), dispone que :

> *"Artículo 75*
>
> *1. Los Ayuntamientos mantendrán actualizadas* ***la nomenclatura*** *y rotulación de las vías públicas, y la numeración de los edificios, informando de ello a todas las Administraciones públicas interesadas. Deberán también mantener la correspondiente cartografía o, en su defecto, referencia precisa de las direcciones postales con la cartografía elaborada por la Administración competente.*
>
> *2. Los órganos sectorialmente competentes de la Administración General del Estado apoyarán técnicamente en estas operaciones a los Ayuntamientos que lo soliciten.*

Por último, procede hacer referencia asimismo a lo dispuesto en el artículo 14.4 de la Resolución de 29 de abril de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 17 de febrero de 2020, de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y de la Dirección General de Cooperación Autonómica y Local, por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión del Padrón municipal (que deroga la anterior

pie_firma_corto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

Resolución de 30 de enero de 2015), que, en relación con la rotulación de vías urbanas de los municipios, viene a disponer lo siguiente :

> *"14.4 Rotulación del municipio, entidades de población y vías urbanas.*
> *De acuerdo con los artículos 75 y 76 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, los Ayuntamientos deben mantener perfectamente identificados sobre el terreno cada vía urbana, entidad y núcleo de población. Los nombres del municipio, entidades y núcleos de población deben figurar rotulados en sus principales accesos. En los núcleos debe indicarse, asimismo, el nombre de la entidad de población a la que pertenece.*
> *Cada vía urbana debe estar designada por un nombre aprobado por el Ayuntamiento.*
> *Dentro de un municipio no puede haber dos vías urbanas con el mismo nombre salvo que se distingan por el tipo de vía o por pertenecer a distintos núcleos de población del municipio. El nombre elegido deberá estar en rótulo bien visible colocado al principio y al final de la calle y en una, al menos, de las esquinas de cada cruce. Se recomienda considerar como principio de la vía el extremo o acceso más próximo al centro o lugar más típico de la entidad de población. En las plazas, el rótulo se colocará en su edificio preeminente y en sus principales accesos.*
> *En las barriadas con calles irregulares, que presenten entrantes o plazoletas respecto a la vía matriz deben colocarse tantos rótulos de denominación como sea necesario para la perfecta identificación. Es aconsejable que en estos casos cada edificio lleve el rótulo de la vía a la que pertenece."*

Conforme a todo lo anterior pues, se puede colegir con meridiana claridad una doble visión de esta actuación en manos de las Corporaciones Locales puesto que, como vemos no sólo se trata de una competencia que le viene atribuída a los entes locales por vía constitucional -desarrollada legalmente-, sino que se trata también de una obligación impuesta a estos por vía reglamentaria.

La decisión de denominar vías públicas nuevas o la modificación de aquellas otras preexistentes supone, dentro de la potestad discrecional que posee la administración municipal en este sentido, la adopción de un acuerdo o resolución de relevancia que conlleva una importante repercusión en muchos ámbitos de la vida tanto del propio consistorio como de los ciudadanos del municipio como asimismo de otras Administraciones Públicas que se vería igualmente afectados, a la par que otros tantos servicios tanto públicos como privados. Es por ello que la toma de decisiones en esta materia exige quizás un plus de cautela y ponderación que además debe verse reflejado en la tramitación

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

de un expediente administrativo que justifique adecuadamente la resolución a adoptar por el consistorio, y donde debe primar por encima de todo la "motivación" del correspondiente acto, pues es precisamente esta cuestión el eje sobre el que ha pivotado alguna que otra decisión judicial al respecto.

SEGUNDO.- En cuanto al procedimiento a seguir para la asignación de nombres a las vías públicas o modificación de éstas cabe señalar a priori que no existe norma alguna específica de derecho positivo que así expresamente lo establezca, descansando principalmente este tipo de procesos administrativos en ordenanzas y reglamentos que los propios Ayuntamientos establecen para regular el procedimiento a seguir que éstos mismos se autoimponen a tales efectos.

Así sucede, por ejemplo con la ciudad de Madrid, en el que la Junta de Gobierno tiene, según su ordenanza municipal -aprobada por el Pleno del Ayuntamiento con fecha 24 de abril de 2013, y modificada posteriormente en 2017-, la competencia para nombrar las calles y los espacios urbanos, así como para modificar su nombre, pudiéndose elegir cualquier nombre excepto los *"que puedan inducir a error, sean malsonantes, provoquen hilaridad o sean discriminatorios*" [art. 3], además de que "*no se repetirán nombres ya existentes*" y "*no podrán utilizarse nombres de personas vivas, salvo que de manera excepcional así se considere por su extraordinaria relevancia*".), o con la ciudad de Córdoba, cuya ordenanza (aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 17 de enero de 2008 y publicada en el B. O.P. de Córdoba núm. 26 de 11 de febrero de 2008), en su artículo 5, apartado 2º, dispone que : "*Segundo.- La aprobación de la denominación de calles y otros espacios públicos compete, en todo caso, a la Junta de Gobierno Local, previo dictamen del Consejo Rector de la Gerencia Municipal de Urbanismo. No obstante, cuando se trate de denominar una calle o vía pública con el nombre de una persona como reconocimiento a sus méritos personales, profesionales, o de otro tipo, deberá ser aprobada previamente dicha distinción junto con la aprobación del expediente administrativo por la Junta de Gobierno Local, previo dictamen de la Gerencia Municipal de Urbanismo. Tercero.- Los acuerdos se notificarán a cuantas personas figuren como interesadas o puedan resultar afectadas por los mismos; así como a las entidades, empresas y organismos que presten servicios públicos destinados a la colectividad.",* señalando expresamente en su artículo 9, al respecto de las denominaciones que pueden darse a las respectivas vías que : "*Primero.- Podrá elegirse cualquier nombre para designar una vía pública, el cual deberá ser adecuado para su identificación y un uso general y habitual. 4 Segundo.- En cualquier caso, la asignación de nombres se llevará a cabo con carácter homogéneo, atendiendo a la nomenclatura predominante en la zona de que se trate. El mismo criterio se tendrá en cuenta para la asignación de varios*

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

nombres a la vez, cuando se refieran a nuevas construcciones. En el supuesto de otorgarse varios nombres de personas, la mitad, al menos de dichas denominaciones corresponderán a nombres de mujeres. Tercero.- Se mantendrán los nombres actuales que se hayan consolidado por el uso popular. Las modificaciones de nombres preexistentes sólo procederá en aquellos supuestos que se hallen debidamente justificados en la proposición, y serán ponderados por el Ayuntamiento, atendiendo a los posibles perjuicios que pudieran derivarse para los vecinos afectados por dicha modificación. Cuarto.- En el ámbito del conjunto del casco histórico debe procurarse la recuperación de los nombres originales de las calles, y en el caso de viarios o espacios de nueva creación debe hacerse un estudio sobre los antecedentes de dicho trazado y las denominaciones del mismo, con objeto de su recuperación. Quinto.- En cuanto a los nombres personales regirán, además, los siguientes criterios: a) Corresponderán a personas fallecidas tras un tiempo en que se permita valorar la oportunidad y conveniencia. b) Responderán a criterios de historicidad con carácter preferente pero no excluyente. c) Tendrán prioridad los nombres de hijos ilustres o significados de Córdoba, o de personas de igual rango relacionadas con la ciudad. A continuación, y con el mismo criterio, de Andalucía, de España, de Hispanoamérica y del resto del mundo.". La ciudad de Málaga, por ejemplo, dispone en los artículos 10 y ss. de su Ordenanza que : "(...) *Art.10. Todos los expedientes, ya se refieran a propuestas iniciadas de oficio o a instancia de parte, serán estudiados y valorados por una Comisión Técnica creada al efecto y que será presidida por el Concejal Delegado de Cultura, o persona en quien delegue, e integrada por el director del Área de Cultura y técnicos municipales. Dicha Comisión estudiará los expedientes y realizará un informe-propuesta que trasladará al Alcalde-Presidente. Art.11. El órgano competente para la aprobación de la denominación de calles es el Alcalde, competencia delegable de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 124 de la Ley 57/2003 de 16 de diciembre de medidas para la modernización del Gobierno Local. Art.12. A la vista del informe propuesta de la Comisión Técnica, el Alcalde-Presidente, dictará una resolución por la que resuelva la aprobación o desestimación de los nombres de calles y otras vías públicas contenidos en el expediente.(...)*", descargando, como se puede comprobar, y a diferencia de otras ciudades y municipios, la facultad de denominación y modificación de nombres de calles y vías públicas en la figura de la Alcaldía-Presidencia.

Y así con otros muchos municipios de nuestra región y de España que, conforme a las potestades reglamentaria y de autoorganización que le están reconocidas por el artículo 4.1.a) de la LBRL, han venido de alguna forma autorregulando el proceso para dotar a sus calles y vías públicas de las correspondientes denominaciones, numeración, etc.

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

pie_firma_corto_dipu_01

Señalar a este respecto de que no se tiene constancia (con arreglo a los contenidos publicados en la sede electrónica de éste) que el Ayuntamiento consultante posea ordenanza o reglamentación específica para la regulación de la denominación y rotulación de calles, vías y caminos públicos e identificación de edificios y viviendas, por lo que, en todo caso, para este supuesto, habrá que acudir necesariamente a la legislación general en la materia.

Fuera de estas reglamentaciones propias de los municipios, como hemos indicado, se carece en derecho positivo de ninguna otra norma que regule específicamente los requisitos y determinaciones que han de seguirse para la denominación o modificación de los nombres de las vías públicas municipales, a excepción de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre (Ley de Memoria Histórica- LMH) (referir que también supone una excepción a esta potestad discrecional lo dispuesto en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, que prohibe a los ayuntamientos asignar a las vías públicas, calles o plazas nombres relacionados con la banda terrorista ETA), situación ésta que, precísamente en relación con la procedencia de la aplicación de esta Ley en determinados supuestos de modificación de vías urbanas, ha venido a reconocerse específicamente por algunos órganos judiciales como es el caso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, en su relativamente reciente Sentencia de 19 de mayo de 2021 (rec.319/2019), en los dos primeros párrafos del Fundamento de Derecho Noveno, se ha pronunciado en los siguientes términos :

> *"Noveno.- Proyectando la exigencia legal a la denominación de las calles o vías públicas la expresada obligación se traduce en la necesaria supresión o cambio de denominación de aquellas que, por la significación de los sucesos a que, directa o indirectamente se refieran o conducta o trayectoria personal de aquellos cuyas señas de identidad fueron empleados al dar nombre a una determinada vía pública supongan, en los términos en que se pronuncia el precepto, una mención conmemorativa de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura.*
> *De ahí que* ***una potestad genuinamente discrecional de la Administración Pública como es la de asignar una denominación a las calles o vías pública*** *que, como* ***competencia propia de los Entes locales****, reconoce nuestro ordenamiento [artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local; artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio; y artículo 4 de la Ordenanza reguladora de la denominación y rotulación de vías, espacios urbanos, así como edificios y monumentos de titularidad municipal y de la numeración de fincas y edificios], se torne en este ámbito en potestad*

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

pie_firma_corto_dipu_01

reglada, resultando indispensable para la validez del acto administrativo que, dentro del siempre exigible requisito de la motivación, se explique de manera suficiente, con datos objetivos y no meros juicios de valor, la razón de conocimiento en virtud de la cual el nombre de una determinada persona, grupo de personas o expresión supone ensalzar o realzar las circunstancias de una persona y, al mismo tiempo, de uno de estos tres hitos históricos a que hace mención el artículo 15 de la Ley 52/2007 (la sublevación militar de 1936, la Guerra Civil española o la posterior represión de la Dictadura), lo que suscita particular problemática en lo que al conflicto bélico concierne, atendida la clara delimitación objetiva y subjetiva de los otros dos eventos, en el sentido de que en ambos aparecen netamente identificados los eventuales protagonistas de los sucesos cuyo enaltecimiento o ensalzamiento pretende evitarse -los sublevados y los represores-, en tanto que tratándose de la Guerra Civil no podemos obviar que fueron dos los Bandos enfrentados, ambos protagonistas de actos de violencia y represión. (...)"

Resolución judicial ésta que, como bien se puede colegir de la misma, viene a establecer dos supuestos diferenciados en cuanto a la potestad de modificar los nombres de la vías públicas municipales:

- Por un lado, de una potestad reglada, cuando nos encontramos ante supuestos en que la modificación se debe a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, denominada de la "Memoria Histórica" (LMH) -o incluso de la indicada Ley 29/2011, de 22 de septiembre-.
Este artículo (15) recoge que "*las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura*". Entre estas medidas que podrían adoptarse por las respectivas Administraciones tendrían cabida o se podrían incluir la retirada de subvenciones o ayudas públicas.
Este mismo artículo, muy tajante en su primer punto, rebaja el tono en el segundo para aclarar que "*lo previsto en el apartado anterior no será de aplicación cuando las menciones sean de estricto recuerdo privado, sin exaltación de los enfrentados, o cuando concurran razones artísticas, arquitectónicas o artístico-religiosas protegidas por la ley*".
Moviéndonos en este ámbito, esa potestad en manos de las corporaciones locales se traduce en la realidad en una dualidad que crea cierta ambigüedad pues frente a quienes defienden que la misma puede o no ser

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

ejercida por los respectivos consistorios hay quienes mantienen la obligatoriedad de su cumplimiento, existiendo sentencias judiciales que entienden que el artículo 15 de la Ley de Memoria Histórica resulta de obligado cumplimiento, imponiendo a las distintas administraciones públicas el deber activo de llevar a cabo un catálogo de aquellos monumentos cuyo nombre debe cambiar por imperativo legal. Es el caso de una sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la que se deja claro «*el mandato ineludible que impone la ley a todos*» (En ella se obligó al Ayuntamiento de Valladolid a cambiar el nombre de ciertos elementos de la vía pública). Esta resolución judicial, de fecha de 20 de enero de 2014, asegura que la obligación de cumplir las leyes «*es connatural a un estado de derecho y si una norma con rango y forma de ley impone una determinada conducta, debe llevarse a cabo*". "*Nadie está al margen o por encima de la ley y, desde luego, no le corresponde a la administración ponderar su cumplimiento, sino cumplirla, de tal manera que si una norma impone retirar determinados símbolos, ha de llevarse a cabo tal mandato*», asegura el fallo. *«La Ley impone, por lo tanto, una conducta, entre otras a la administración local demandada y que consiste en adoptar 'las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura'". Así, el hecho de que el Ayuntamiento de Valladolid niegue tal pretensión "incumple la ley y su decisión, al ser contraria al ordenamiento jurídico, debe ser anulada (...), como efectivamente lo es*", sentenció el Tribunal. Sin embargo, la otra corriente, sostenida principalmente por parte de la doctrina, mantiene que la redacción del citado artículo no significa que los ayuntamientos y autonomías vengan obligados a retirar el nombre de ciertos elementos de la vía pública, señalando que la redacción de la norma resulta ambigua y que por lo tanto deja la puerta abierta a ambas opciones, es decir, parece dejarse la vía abierta a aquellos que deseen dar ese paso sin condenar ni obligar a los consistorios que no deseen hacerlo.

- Por otro lado, una potestad puramente discrecional, cuando estamos ante supuestos de establecimiento o simples cambios de denominación de vías municipales con arreglo a la competencia propia de los Entes locales que les está reconocida a éstos por mor del artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y al margen por completo de los contenidos a que se refiere la Ley de Memoría Histórica. Para este supuesto no existe normativa alguna que establezca una regulación sobre los requisitos y determinaciones que deban reunir las denominaciones con las que el Ayuntamiento estime procedente dotar a sus calles, plazas y vías públicas, pues como hemos tenido ocasión de

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

examinar, es una competencia que le es propia (a salvo, por supuesto, de las excepciones indicadas).

Con todo, a nuestro juicio, lo que viene a imponerse en cualesquiera de los casos en que se pretenda llevar a cabo el establecimiento o la modificación de una calle, plaza o vía pública municipal, es que ha de haber un expediente administrativo que contenga las necesarias actuaciones que el régimen general procedimental exige a este respecto, lo que significa que, a falta de una regulación específica que por vía reglamentaria establezca determinados trámites en el iter procedimental a seguir por el respectivo municipio, deberemos acudir a los dictados de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), así como a lo dispuesto para los entes locales en los artículo 163 y ss. del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

TERCERO.- A tenor de lo anterior, partiendo del hecho de que desconocemos el origen normativo (sea legal o reglamentario) del que arranca la afirmación que, en el caso que nos atañe, formulan los vecinos interesados en su escrito cuando manifiestan que a tenor de informe recabado al respecto los cambios de denominación de calles deben estar justificados legalmente por el Ayuntamiento en base a dos motivos : *utilidad pública o interés social* (se emplea por éstos el símil que utiliza el artículo 9 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa), además de que debe existir un informe jurídico que fundamente la utilidad de este cambio, y señalando acto seguido las tres razones que justificarían un cambio de nombre de las calles; lo que sí, a nuestro juicio, cabría admitir de plano al respecto de este asunto es la necesidad de que el consistorio debiera tramitar el oportuno expediente administrativo que condujese a la correspondiente resolución por el órgano competente (sea Pleno o Alcaldía-Presidencia), y para lo cual, en consideración de lo ya expuesto, tenerse en cuenta las siguientes determinaciones y/o puntualizaciones :

I.- Resulta obvio que cualquier acto que realice la Administración pública debe tender a la búsqueda del interés general (dicho sea ésto en relación con lo expuesto por los interesados respecto de los motivos que debe reunir la actuación municipal), pues el mandato constitucional es claro al respecto cuando en el apartado 1 del artículo 103, viene a disponer : "*1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.*".

pie_firma_conto_dipu_01

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

Este artículo 103 recoge en síntesis los principios de actuación de las Administraciones Públicas, debiéndose advertir que el Tribunal Constitucional ha señalado que estos principios son aplicables a todas las Administraciones Públicas (STC 85/1983). La afirmación de que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, es el eje sobre el que debe gravitar la actuación de la Administración.
El interés general se configura de esta manera como un principio constitucionalizado, que debe estar presente y guiar cualquier actuación de la Administración. La consecuencia inmediata no es otra sino la de que la Administración no goza de un grado de autonomía de la voluntad similar al que es propio de los sujetos de derecho privado. La actuación de la Administración deberá estar guiada por la búsqueda y prosecución del interés público que le corresponda, lo que le impedirá -por imperativo del artículo 103.1 de la Constitución- apartarse del fin que le es propio.
Debemos tener en cuenta siempre que los conceptos "*interés general*" o "*interés público*" son conceptos jurídicos indeterminados que ni la Constitución ni las leyes entran a definir con claridad, y así el artículo 103.1 de la Constitución lo que impone explícitamente a la Administración es que sirva al interés público, sin definir éste -como no puede ser de otra forma-, y que lo haga con "*objetividad*" y con "*sometimiento pleno a la ley y al Derecho*". Estos dos límites, junto con otros no explícitamente citados en el precepto constitucional aunque intrínsecamente unidos a ellos, garantizan la interdicción de la búsqueda del fin sin atender a los medios. La objetividad en el actuar de la Administración exigida en el artículo 103 excluye la utilización de medios discriminatorios o justificados en razones meramente subjetivas.
De igual manera, aunque con una formulación más amplia, esa prosecución del interés público sólo podrá materializarse dentro de la legalidad, es decir, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.
La STS de 17 de octubre de 1911 entre sus Fundamentos apreció que aun cuando la nomenclatura de las calles corresponde a los Ayuntamientos, *"el ejercicio de esta facultad no puede ser tan absoluta que lesione intereses generales o particulares"*

Es por ello que, siguiendo ese principio constitucional, en el caso que nos atañe, es la Administración Municipal la que tendría que concretar el interés público o general que busca con su actuación, como elemento definidor y justificativo de la pretensión que es objeto del expediente, pero teniéndose en cuenta que el interés general no se materializa o se identifica con el interés de unos determinados vecinos con unos intereses propios o particularizados -aunque éstos representen un número elevado de personas- sino con el interés de toda la colectividad a la que representa el consistorio.

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

II.- Estrechamente unido a lo anterior, y habida cuenta que estamos ante un expediente que traerá consigo un acto administrativo, se encuentra la "*motivación*" del acto, en orden a que tanto la motivación como la forma son requisitos indispensables de dicho acto.
Recordemos en este sentido que cuando estamos ante un supuesto de redenominación de vías públicas no sometida a la Ley de Memoria Histórica (potestad reglada), la actuación municipal está en el ejercicio de una potestad discrecional, por lo que resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 35.1 letra i), que dispone : "*1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho: ...i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.*".
Se entiende pues por motivación del acto administrativo, la *«obligación del órgano que adopta la decisión de incluir en ella una exposición sucinta de los hechos y fundamentos jurídicos en los que se basa»*.

La exigencia de motivación de las actuaciones administrativas está directamente relacionada con los principios de un Estado de derecho (art. 1.1 de la CE) y como hemos indicado en el apartado anterior con el carácter vinculante que para las Administraciones públicas tiene la ley, a cuyo imperio están sometidas en el ejercicio de sus potestades (arts. 103.1 de la CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público). Así pues, todas las decisiones administrativas están sujetas a la exigencia de motivación (art. 88.3 de la LPAC). El deber de motivar, nos dice la STS de 3 de diciembre (rec. 451/2001): *«Es un derecho subjetivo público del interesado no solo en el ámbito sancionador sino en todos los sectores de la actuación administrativa: la Administración ha de dar siempre y en todo caso, razón de sus actos, incluso en el ámbito de su potestad discrecional, cuyos elementos reglados (competencia, adecuación a los fines que la legitiman, etc.), cuyos presupuestos, y cuya sujeción a los principios generales son aspectos o facetas que son siempre controlables»*. El Tribunal Constitucional en Sentencia n.º 108/2001, de 23 de abril, se manifiesta en el sentido de que : *«La exigencia de motivación cumple una doble finalidad inmediata: de un lado, exteriorizar las reflexiones que han conducido al fallo como factor de racionalidad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que paralelamente potencia el valor de la seguridad jurídica, de manera que sea posible lograr el convencimiento de las partes en el proceso respecto de la corrección y justicia de la decisión; de otro, garantizar la posibilidad de control de la resolución por los tribunales superiores mediante los recursos que procedan, incluido este tribunal a través del recurso de amparo»*.

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

La motivación de las resoluciones administrativas tiene pues un doble fundamento: erradicar la arbitrariedad de la Administración y dar a conocer al interesado las razones por las que se ha tomado la decisión, posibilitando así el ejercicio de los recursos.

La motivación del acto en el caso que estamos tratando, y como ya hemos tenido ocasión de referir, tiene una importancia vital pues no han sido poco los casos en que las sentencias judiciales contrarias a las resoluciones municipales que se han referido a modificaciones de nombres de vías y calles públicas se han basado en la falta de motivación del acto para fallar en ese sentido.

III.- Resulta por otro lado igualmente evidente que la tramitación del expediente administrativo al efecto ha de someterse a los requisitos procedimentales mínimos exigibles conforme a la materia en cuestión, y así, por aplicación del ROF, puesto en común con los preceptos de la Ley 39/2015, LPACAP, el proceso habría de iniciarse de oficio o a instancia de parte y contendría los documentos e informes que fuesen necesarios para la adopción de la correspondiente resolución por parte del órgano competente con sometimiento en su caso a trámite de audiencia o información pública.
Es por ello que, a juicio del que suscribe, resulta obvio que en el expediente se recaben aquellos informes que se juzguen o estimen precisos para la toma de decisión, en orden a lo dispuesto en los artículos 79 y ss. de la LPACAP, teniéndose en cuenta en cualquier caso lo dispuesto en el artículo 172 ROF, en cuanto que dispone que :

"Artículo 172

1. En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.
2. Los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las Juntas y Comisiones se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables y se ceñirán a las cuestiones señaladas en el decreto o acuerdo que los haya motivado.".

Por su parte, el artículo 174.1 de este mismo cuerpo legal dispone que :
1. Sin perjuicio de los informes preceptivos que deban emitir el responsable de la Secretaría y el responsable de la Intervención, el Presidente podrá solicitar otros informes o dictámenes cuando lo estime

Código seguro de verificación (CSV):

Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en

Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

pie_firma_corto_dipu_01

necesario", señalando a su vez el artículo 175 de este Reglamento que : *"Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos; b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.".*
Referir a este respecto que en ninguna norma de corte legal o reglamentario, de carácter general, se establece que en esta materia sea preceptivo el informe de la Secretaría y/o Intervención municipales.

A tenor de ello, nos resulta a todas luces indudable que el expediente a tramitar por el consistorio contenga un informe sobre el qué basar la resolución a adoptar, ahora bien, diferimos de la opinión manifestada por los vecinos en su escrito, aunque ello lo sea sólo en parte, en cuanto a que éste informe deba ser necesariamente de tipo jurídico, pues entendemos que si bien el informe jurídico debiera acompañar a la documentación del expediente, sobre todo en base a lo dispuesto en el artículo 172.1 ROF -y referido más bién al trámite en sí : proceso administrativo, competencias, potestades, plazos, recursos, etc.- lo lógico es que el informe sobre lo que es propiamente la denominación a sustituir o a modificar respecto de determinadas vías públicas, lo debiera emitir bien una comisión técnica, o un comité de expertos, o bien cronistas oficiales, historiadores, antropólogos, etc. que bajo las premisas que en cada caso tuvieran por bien argüir ofrecieran una visión histórica, cultural, costumbrista, etc. de lo pretendido por el Ayuntamiento.

Por otra parte, no podemos dejar de hacer referencia a que estamos ante un expediente cuya resolución afectaría a una pluralidad de sujetos, ya se trate de vecinos, asociaciones, empresas, servicios públicos, Administraciones, etc., de ahí la conveniencia de su sometimiento al trámite de publicidad que se regula en el artículo 83 de la LPACAP. De esta guisa, ni que decir tiene que será el órgano competente el que podría disponer tal trámite, el cual, dado que se carece de regulación específica, tendría que someterse al plazo general que se estipula en el artículo 83.2 in fine de esa misma Ley, es decir, no inferior a 20 días (hábiles).
También pudiera estimarse conveniente por dicho órgano hacer uso de lo previsto en el apartado 4 del artículo 83 LPACAP y por ende, establecer otras formas, medios y cauces de participación de las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley en el procedimiento en cuestión.

Con ello quedaría a nuestro juicio conformado el expediente administrativo que podría ser sometido a consideración del órgano municipal

pie_firma_corto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

competente, y adoptarse las resoluciones que se estimasen como convenientes al caso, siempre teniéndose en cuenta que ésta, como finalizadoras del procedimiento causarían estado y por tanto siempre serían susceptibles de recurso administrativo potestativo y/o recurso judicial ante la jurisdicción contenciosa-administrativa en los plazos previstos en aquella norma procedimental general.

Nos resulta oportuno señalar que, de "*lege ferenda*", sería muy conveniente que el consistorio redactase y aprobase una ordenanza o reglamento, a semejanza de otros municipios, que regulase el procedimiento a seguir, órganos competentes, informes a emitir, plazos, requisitos, y demás deerminaciones, para la dotación y modificación de nombres de las calles, plazas y vías publicas municipales, como forma de encauzar en el futuro las actuaciones municipales en este sentido.

CUARTO.- En último término, cabría plantear también la cuestión de la competencia para la resolución del asunto, cuestión ésta respecto de la que no hay unanimidad.

Y es que, a diferencia de lo que disponía el derogado art. 306 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 1952, no existe una previsión expresa al respecto en el vigente ROF, por lo que caben dos posturas:

1.- Entender que es competencia al Pleno, por asimilación al art. 22.2.b) LRBRL, o bien,

2.- Entender que es competencia del Alcalde, en virtud de la competencia residual que le atribuye el art. 21.1.s) LRBRL y teniendo en cuenta que no forma parte del elenco de competencias que la Ley atribuye específicamente al Pleno.

Dicho esto, e inclinándonos más por la postura colegiada habida cuenta que ofrecería una mejor oportunidad de consenso entre todos los representantes municipales, lo cierto es que, como hemos examinado, aunque sea sucintamente, son muchos los Ayuntamientos que regulan y adoptan esta decisión mediante acuerdo plenario, por sí o bien a través de una Ordenanza o reglamento municipal, en los que expresamente determinan la competencia plenaria para la denominación o el cambio de denominación de las vías públicas.

Por otro lado también, a juicio de algunos autores, cabría argumentarse que la denominación de las vías públicas urbanas es una cuestión incardinada dentro del ámbito de los honores y distinciones, que viene regulada, en el ámbito local, en los arts. 186 a 191 ROF. Y siendo que el órgano competente para el otorgamiento de dichos honores es el Pleno de la Corporación, por cuanto el art. 189 nos indica "*Las Corporaciones Locales*", sin referirse a un órgano unipersonal, se puede colegir que, como es lógico, el otorgamiento de una

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021

distinción de este tipo, debe corresponder a un órgano colegiado y no depender únicamente de un órgano unipersonal.

Lo que sí resulta cierto y claro en todo ésto es que, ya sea competencia del Pleno ya sea competencia de la Alcaldía, debería tramitarse un expediente administrativo con arreglo a los términos y criterios que hemos expuesto y, por supuesto, que de la toma de decisión que se adoptase, fuese la que fuese, debiera darse traslado a todos aquellos organismos a los que pueda afectar el cambio de denominación (Correos, Registro de la Propiedad, Catastro, empresas de servicios públicos, etc.) y asimismo, en la manera que se estimase más oportuna y adecuada, a los interesados afectados (residentes en la vía afectada, propietarios, persona cuyo nombre se usa o herederos, etc.).

Es cuanto tengo que informar, señalando que la opinión jurídica que se recoge en el presente informe se somete a la de cualquiera otra mejor fundada en derecho.

Córdoba, a (*fecha y firma electrónica*).
El Consultor Técnico adscrito al Servicio de Asesoría Jurídica. Diputación de Córdoba.
José Antonio Del Solar Caballero.

pie_firma_conto_dipu_01
Código seguro de verificación (CSV):
Este documento es una copia en papel de un documento electrónico. El original podrá verificarse en
Firmado por Consultor Técnico de la Asesoría Jurídica DEL SOLAR CABALLERO JOSE ANTONIO el 12/11/2021