

## JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 BADAJOZ

SENTENCIA: 00118/2016

Modelo: N11600  
CASTILLO PUEBLA DE ALCOCER 20

Equipo/usuario: 2

N.I.G: 06015 45 3 2016 0000233  
Procedimiento: PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000097 /2016 /  
Sobre: OTRAS MATERIAS  
De D/Da: EDUARDO RANZ ALONSO  
Abogado: EDUARDO RANZ ALONSO  
Procurador D./Da:  
Contra D./Da: AYUNTAMIENTO DE GUADIANA DEL CAUDILLO  
Abogado:  
Procurador D./Da: BEATRIZ GONZALEZ PEREZ

### SENTENCIA 118/16

En Badajoz, a 11 de octubre de 2016.

Vistos por mí, Ilmo. Sr. Don Jesús de Lourdes Adame Sanabria, Magistrado-Juez del Juzgado Contencioso Administrativo nº 1 de los de Badajoz, los presentes autos de recurso contencioso-administrativo tramitados como Procedimiento Ordinario nº 97/16, entre las siguientes partes: como recurrente DON EDUARDO RANZ ALONSO, en su propio nombre y representación; como demandado EL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE GUADIANA DEL CAUDILLO (Badajoz), representado por la Procuradora Sra. González Pérez y asistido por el Letrado de sus Servicios Jurídicos, Sr. Milans del Bosch; contra la Resolución desestimatoria por silencio administrativo de la petición del recurrente formulada con fecha de 11 de febrero de 2016 en el ejercicio del derecho de petición, y en base a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Que por la parte recurrente se presentó recurso contencioso-administrativo, que fue registrado con el número ya indicado, contra la resolución referida en el encabezamiento, en el que tras exponer los hechos y citar los fundamentos de derecho que entendía de aplicación, terminaba suplicando que se dictara sentencia por la que se condenase al Ayuntamiento demandado a obligar al Ilmo. Ayuntamiento de Guadiana del Caudillo, a la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y Dictadura, en el municipio y a la retirada inmediata de escudos, insignias, placas, derechos y honores, u otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación de la sublevación militar, y represión de la dictadura, con expresa imposición de las costas causadas en la instancia.

Firma no válida

Firmado por: A. SANABRIA  
JESUS DE LOURDES ADAME SANABRIA  
CN=AC FNMT U=PEINOU=Ceres,  
O=FNNT-RCM, ES



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

**SEGUNDO:** Seguidamente se dio traslado de la demanda a la parte demandada para su contestación, lo que así hizo, también en legal tiempo y forma, interesando la desestimación de la misma. Y recibiendo el procedimiento a prueba se practicaron aquellas de las propuestas que fueron admitidas, con el resultado que obra en las actuaciones, y quedando los autos, sin más trámite, para dictar sentencia.

**TERCERO:** La cuantía de este procedimiento se fija en indeterminada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** Impugna la parte actora la Resolución desestimatoria por silencio administrativo de la petición del recurrente formulada con fecha de 11 de febrero de 2016 en el ejercicio del derecho de petición.

Los motivos de oposición de la parte recurrente parten de considerar que el Ayuntamiento no ha procedido a dar cumplimiento ni a la Ley de Memoria Histórica, ni a lo pronunciado por el Tribunal Supremo al respecto en aplicación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, regula en su artículo 15.1, respecto de los símbolos y monumentos públicos cuando dispone 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; no procediendo el Ayuntamiento a la estimación de la petición realizada por el recurrente, de conformidad lo establecido en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, en torno a la elaboración de un catálogo de vestigios así como la modificación del nombre de la entidad local menor.

Por el contrario, la Administración demandada se opone a la demanda en la forma en que expuso detalladamente en su contestación, defendiendo con ello la corrección y ajuste a derecho del acto administrativo impugnado, considerando que, en primer lugar, el recurso incurre en desviación procesal por cuanto el *petitum* de la demanda es distinto al de lo solicitado o peticionado en vía administrativa, así como que ninguna pretensión anulatoria se formula que pudiera entrar dentro del ámbito de las capacidades revisoras de la jurisdicción contenciosa; en segundo lugar, alega que el recurso es inadmisible, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69 de la LJCA, por considerar que dado el carácter supletorio de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Derecho de Petición, al existir una regulación específica para lo pretendido y de que dicha regulación remite a la legitimación del Pleno del Ayuntamiento o de la iniciativa popular encarnada en vecinos de la localidad, siendo el recurrente empadronado en Madrid, no podría ser admisible el recurso por no estar éste legitimado para ello.



## SEGUNDO: Sobre la excepción procesal de inadmisibilidad del recurso por desviación procesal.

Alega la Administración demandada en primer término que el recurso incurre en desviación procesal entre lo peticionado en vía administrativa y lo finalmente solicitado en esta jurisdicción contencioso administrativa.

En el análisis de dicha excepción, debemos partir de que el recurrente, en vía administrativa, en su escrito de petición de fecha 11 de febrero de 2016, peticionó "*iniciar procedimiento legal (...) para dictar Ordenanza Municipal en virtud de la cual se proceda a la retirada inmediata de escudos, (...) así como se obligue al Ilmo. Ayuntamiento de Guadiana del Caudillo a la elaboración de un catálogo de vestigios ...*". De otro lado, en su escrito de interposición de recurso contencioso administrativo (formulado en forma de demanda) y de fecha 27 de abril de 2016, suplica "*acuerde: a) Se obligue al Ilmo. Ayuntamiento de Guadiana del Caudillo, a la redefinición del nombre del municipio; b) Proceda a la elaboración de un catálogo de vestigios (...); c) La retirada inmediata de escudos, insignias, placas...*". Finalmente, y a la vista del expediente administrativo, cumplido el trámite procesal adecuado al Procedimiento Ordinario en que nos encontramos, se le requiere al actor para que formalice demanda. Lejos de ratificar el inicial escrito de interposición de recurso, modifica el mismo presentando demanda en forma de fecha de 14 de junio de 2016, donde suplica: "*a) Se obligue al Ilmo. Ayuntamiento de Guadiana del Caudillo, a la elaboración de un catálogo de vestigios (...) b) La retirada inmediata de escudos, insignias, etc.*".

Sobre estos supuestos de desviación procesal señala la sentencia del Tribunal Supremo de 12-11-1996, que: "*En función de la naturaleza revisora atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa respecto de los actos administrativos arts. 1 y 37 de la (antigua) LJCA- está vedado a la misma el conocimiento de cuestiones no planteadas ni propuestas a la Administración que en consecuencia no se ha pronunciado sobre las mismas. Tal como tiene reiteradamente declarado el mismo Tribunal (S. de 30 noviembre 1983, 1 febrero 1991, 12 marzo 1992, etc.) no admite el proceso contencioso administrativo la desviación procesal producida al formularse en vía jurisdiccional cuestiones nuevas, sobre las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse no procediendo en consecuencia hacer pronunciamiento alguno sobre las mismas, al ser peticiones que no fueron objeto de las resoluciones administrativas impugnadas, sin que sea óbice a ello, lo dispuesto en los arts. 43.1 y 69.1 (de la anterior) LJCA, aquí aplicable, y a que si tales normas permiten nuevas alegaciones o motivos nuevos, en modo alguno autorizan que puedan modificarse, alterarse o adicionarse a las peticiones instadas en vía administrativa, otras nuevas en esta vía jurisdiccional no formuladas ni cuestionadas ante la Administración, puesto que si nuestra ley jurisdiccional admite la alteración de los fundamentos jurídicos aducidos ante aquella, de modo que en el escrito de demanda, dejando incólume la cuestión suscitada ante esa vía previa, puedan integrarse razones y fundamentos diversos a los expuestos en el expediente administrativo antecedente de la litis, no cabe que se produzca una discordancia objetiva entre lo pedido en vía administrativa y lo interesado en vía jurisdiccional*"; siendo además sobradamente conocido el carácter revisor de la presente Jurisdicción y así lo deja perfectamente claro la sentencia del Tribunal Supremo de 23-3-1992: "... por ser una pretensión que no fue objeto de planteamiento ante la Administración ni de análisis en la consecuente resolución





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

municipal y porque su estudio directo en esta vía jurisdiccional alteraría su función esencialmente revisora (nuevo examen de lo mismo) de lo actuado administrativamente. Los arts. 43.1 y 69.1 (de la anterior) LJCA, determinaban, respectivamente, que "esta Jurisdicción juzgará dentro del límite de las pretensiones de las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición" y que "en los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación de hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de los cuales pueden alegarse cuantos motivos procedan aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste". Estos preceptos están autorizando nuevas alegaciones o nuevos motivos, no permitiéndose en cambio (al menos con un carácter generalizado) que puedan alterarse, reformarse esencialmente o adicionarse (más allá de lo que son meras modulaciones) las pretensiones formuladas en la vía administrativa, trayendo a colación otras nuevas que no se materializaron ni discutieron en la misma, pues "si la Ley Jurisdiccional permite la alteración de los fundamentos jurídicos aducidos ante la Administración, de tal suerte que el escrito de demanda, dejando intacta la cuestión suscitada en la vía administrativa, puede contener razones o fundamentos diversos de los expuestos en el expediente de gestión, no cabe, sin embargo, que se produzca una discordancia objetiva entre lo pedido y pretendido en la vía administrativa y lo interesado en la vía jurisdiccional".

Los artículos 33.1 y 56.1, de la vigente LJCA, vienen a reproducir prácticamente el contenido de los antes citados, por lo que es aplicable la doctrina jurisprudencial expuesta.

Y analizando lo contenido en los presentes autos, resulta que el actor tan sólo ha solicitado el cambio en la denominación del municipio en su escrito de interposición del recurso, no siendo este escrito sino un mero trámite iniciador del Procedimiento Ordinario. Sin embargo, al presentar su demanda, omite cualquier pronunciamiento sobre dicha pretensión, por lo que ésta habría de entenderse no formulada. No varía la situación al respecto por las alegaciones que presenta el actor con fecha de 19 de septiembre, conferido el oportuno traslado por Providencia de fecha de 1 de septiembre de 2016, para contestar dicha excepción procesal, donde dice que la pretensión respecto de la modificación del nombre de la entidad local se entiende incluida en sus argumentaciones y fundamentos jurídicos. Pues bien, no podemos estar de acuerdo con ello. El escrito que el Letrado presenta con fecha de 26 de julio de 2016, una vez conocida la contestación a la demanda, y que le fue devuelto sin constancia en autos, era un escrito procesalmente inadecuado por contener una simple variación del suplico de la demanda con inclusión en el petitum de una nueva pretensión relativa al cambio de denominación del municipio. Lo redundante de dicho escrito, y causa de su devolución ordenada en la Providencia de 1 de septiembre, no lo es, como considera el recurrente, el estar inserta su nueva petición en la fundamentación jurídica de la demanda, sino el haber presentado una modificación del suplico de la misma sin haber sido requerido para ello y sin constar trámite procesal alguno que lo permitiera legalmente, procediendo a la modificación de la demanda no permitida por la norma legal procesal.



Aun así, lo anterior es irrelevante toda vez que el motivo esgrimido por la Administración demandada lo es la desviación procesal respecto de la peticionado en vía administrativa, y dicha petición para la modificación del nombre de la localidad no estaba incluida en su reclamación o petición administrativa previa, por lo cual lo solicitado en su demanda, queramos o no incluir en su *petitum* el cambio de denominación del municipio,

representa una nueva pretensión, distinta de las ejercitadas en la vía administrativa, y no únicamente nuevos fundamentos que hayan de conducir a la misma finalidad anulatoria pretendida, y ello determina que no pueda entrarse a conocer sobre el fondo de la pretensión alegada en esta sede jurisdiccional. En la práctica, dicho pedimento ha de tenerse por no formulado, por lo cual no hemos de hacer pronunciamiento alguno en este sentido por lo que no podemos declarar la inadmisibilidad en este punto al considerar inexistente el pedimento.

De otro lado, el Ayuntamiento demandado amplía su excepción al hecho de no haber procedido el recurrente a esgrimir motivo alguno de nulidad ni pedimento en tal sentido respecto del acto administrativo impugnado. Pues bien, no podemos estar de acuerdo con el Letrado del Ayuntamiento demandado por cuanto, y aun siendo cierto que no se esgrime expresión alguna anulatoria en el suplico de la demanda, no podemos llevar la literalidad a su extremo ya que, integrando el contenido de aquélla, resulta obvio que el recurrente pretende impugnar la desestimación que el silencio ha producido a su pretensión así como, y por consecuencia lógica, se acepten los pedimentos solicitados en vía administrativa. Por lo que dicho motivo de inadmisibilidad ha de rechazarse.

**TERCERO: Sobre la excepción procesal de inadmisibilidad del recurso, por falta de legitimación activa.**

Alega el Ayuntamiento demandado que al amparo de lo dispuesto en la letra b) del artículo 69 de la LJCA, el recurso sería inadmisible por considerar que dado el carácter supletorio de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Derecho de Petición, al existir una regulación específica para lo pretendido y de que dicha regulación remite a la legitimación del Pleno del Ayuntamiento o de la iniciativa popular encarnada en vecinos de la localidad, dicho procedimiento legalmente establecido para el inicio del procedimiento de elaboración de una Ordenanza Municipal impide que la petición del recurrente pudiera estar dirigida a tal finalidad; así como que, siendo el recurrente empadronado en Madrid, no podría ser admisible el recurso por no estar éste legitimado para ello.

Dispone el artículo 56 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, que “*La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al procedimiento establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril*”. Y a su vez el artículo 49 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 dispone que “*La aprobación de las Ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento*”:

- a) *Aprobación inicial por el Pleno.*
- b) *Información pública y audiencia a los interesados por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias.*
- c) *Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno.*

*En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”.*



De otro lado, el artículo 70 bis de dicho texto legal (introducido por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local («B.O.E.» 17 diciembre)) dispone 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 (...).*

Resulta obvio que en aplicación de dichas disposiciones, la iniciativa a la hora de proponer la iniciación del trámite de aprobación de una Ordenanza Municipal está perfecta y específicamente regulada. Pero, además, el precepto 70 bis regula un procedimiento específico de iniciativa popular limitado a “*Los vecinos que gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales*”. Y dicha iniciativa ha de venir reducida a los vecinos de la localidad por cuanto la norma, a reglón seguido, exige un porcentaje de población, de la específica población donde se pretende iniciar el trámite normativo, para validar la iniciativa. Es por ello por lo que la pretensión del actor formulada en vía administrativa, que no en la judicial, sobre dicha iniciación de un trámite procedural para la aprobación de una ordenanza municipal, no podría ser admitida, por falta de legitimación de éste, que no es vecino de la localidad de Guadiana del Caudillo, para pretender iniciar el trámite de aprobación de una ordenanza municipal.

Además de constatarse la falta de legitimación activa del actor para promover la iniciativa de aprobación de la Ordenanza Municipal, resulta que el pedimento formulado por el actor en vía administrativa lo es concretamente (petición de fecha 11 de febrero de 2016) “*iniciar procedimiento legal (...) para dictar Ordenanza Municipal en virtud de la cual se proceda a la retirada inmediata de escudos, (...) así como se obligue al Ilmo. Ayuntamiento de Guadiana del Caudillo a la elaboración de un catálogo de vestigios ...*”; mientras que en el suplico de su demanda solicita que se condene al Ayuntamiento a “*b) La retirada inmediata de escudos, insignias, etc.*”.

Ambas peticiones son distintas y, acogiendo asimismo el motivo de desviación procesal esgrimido, debemos declarar inadmisible el recurso en el pedimento formulado en el apartado b) del suplico de la demanda por cuanto el mismo se dirigió en vía administrativa a impetrar de la Administración demandada el inicio del procedimiento normativo de aprobación de una ordenanza municipal, y no a través de la pretensión directa articulada en su demanda, pues no se requirió al Ayuntamiento para que se procediera a la retirada de los elementos aludidos, sino para iniciar el trámite normativo para ello. Sin perjuicio del derecho del actor a que, si a su derecho conviene, ejercitase nuevamente el



derecho de petición en dicho sentido, lo que devendría en un nuevo acto administrativo de la Entidad Local, que no es ya competencia ni objeto de este procedimiento.

**CUARTO:** Ahora bien, y aun cuando por la efectiva existencia de contradicciones y pedimentos distintos realizados por el actor en vía administrativa y respecto de lo solicitado en su demanda, hemos hecho las anteriores consideraciones, lo cierto es que analizado el suplico de la demanda, el mismo ha de mantenerse incólume en cuanto a su apartado a) por cuanto en éste se solicita se condene al Ayuntamiento demandado a la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y Dictadura en el municipio. Dicho de otra forma, en dicho suplico, y hecha la consideración anterior de que entendemos que sí se efectúa una pretensión anulatoria del acto impugnado, no se encuentra la pretensión de modificar la denominación de la entidad local, ni tampoco la formulada en vía administrativa sobre la iniciación de un trámite para la elaboración de una ordenanza municipal, para la cual, como hemos mantenido, no estaría legitimado activamente el actor. Pero sí que efectivamente constan en vía administrativa las peticiones contenidas en el suplico, en su apartado a) sobre requerimiento expreso al Ayuntamiento demandado para, de conformidad con el artículo 15.1º de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, procediera a la elaboración de un catálogo de vestigios al que dicho precepto se refiere. Esto es, para que el municipio demandado inicie una determinada actividad.

Si analizamos dicho artículo, el mismo dispone 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"*. Resulta obvio que el tenor literal del precepto exige a las diferentes Administraciones Públicas que actúen (*"tomarán"*) del modo previsto en la ley. Y dicha actuación es debida y reglada para el Ayuntamiento demandado, por lo que la desestimación por silencio administrativo de la pretensión del actor no ha obtenido respuesta favorable, sin que en ningún caso se haya probado por parte del Ayuntamiento demandado que ha iniciado actuación alguna tendente a dar cumplimiento a lo dispuesto por el mencionado precepto que, en sí, es el contenido de la demanda. Es por ello por lo que ha de estimarse parcialmente el recurso en el sentido de que el Ayuntamiento demandado habrá de proceder en virtud de lo establecido en el apartado 1 del artículo 15 de la Ley 52/2007, iniciando los trámites administrativos que considere convenientes para dar cumplimiento a dicho precepto legal, a lo que se ajustará la ejecución de la sentencia dictada en estos autos por cuanto no puede este Juzgado Contencioso Administrativo ahora determinar si tal actuación administrativa habrá de tener un contenido u otro, sin perjuicio de que el resultado de dicha actividad, en su caso, y si a derecho conviniere, pudiera ser objeto de nuevo control jurisdiccional ajeno ya a este procedimiento y su ejecución que se limita a ordenar a la Administración demandada el inicio de la actividad, con independencia de su contenido.





**QUINTO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no procede imponer las costas del presente procedimiento.

Vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de general y obligada aplicación

## FALLO

**Que DEBO DECLARAR Y DECLARO LA INADMISIBILIDAD** del recurso contencioso administrativo interpuesto por el contrario en lo que respecta a la petición esgrimida como letra b) de su escrito de demanda (*"La retirada inmediata de escudos, insignias, placas, derechos y honores, u otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación de la sublevación militar, y represión de la dictadura"*).

Que, **ESTIMANDO PARCIALMENTE EL RECURSO** contencioso administrativo interpuesto por **DON EDUARDO RANZ ALONSO**, contra la Resolución desestimatoria por silencio administrativo de la petición del recurrente formulada con fecha de 11 de febrero de 2016 en el ejercicio del derecho de petición, **DEBO ACORDAR Y ACUERDO** revocar parcialmente dicha resolución por entenderla NO ajustada a Derecho, condenando a la Administración demandada a estar y pasar por dicha declaración así como a proceder, de conformidad con el artículo 15.3º de la Ley, a la elaboración de un catálogo de vestigios relativos a la Guerra Civil y Dictadura en el municipio.

Sin imposición de las costas del procedimiento.

Notifíquese la presente resolución a las partes, significándoles que contra la misma cabe interponer RECURSO DE APELACIÓN ante este Juzgado en el plazo de QUINCE DÍAS, a contar desde su notificación, debiendo ingresar previamente, en la cuenta de consignaciones de este Juzgado (BANCO SANTANDER: 0356-0000-85-0097-16), el depósito prevenido en el Art. 19 de la Ley Orgánica 1/09 de 3 de noviembre, especificando en el resguardo de ingreso el tipo de recurso que interpone.

Intégruese esta resolución en el Libro correspondiente y remítase testimonio de la misma con el Expediente Administrativo al lugar origen de éste.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

