



EXCMO. AYUNTAMIENTO DE PONFERRADA
ILMO. SR. ALCALDE
PLAZA DEL AYUNTAMIENTO, 1
24400 PONFERRADA
(LEÓN)

Asunto: Manual de uso del símbolo de identidad visual corporativa / Resolución

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **641/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

La reclamación cuestionaba la aprobación de un Manual de uso de la identidad visual corporativa o marca institucional del Ayuntamiento de Ponferrada.

La persona autora de la queja afirmaba que la aprobación del Manual suponía una modificación o sustitución del escudo del municipio, el cual había sido reemplazado como seña de identidad en las relaciones del Ayuntamiento con la sociedad, lo que se había realizado sin seguir el procedimiento establecido para modificar los escudos municipales.

Añadía que esa nueva marca de identidad se utilizaba en los taxis, incumpliendo el artículo 27 del Reglamento del servicio de auto-taxis (BOP de 5 de marzo de 2005, N° 53), de conformidad con el cual debían exhibir el escudo emblema del municipio.

Aportaba la copia de un escrito de alegaciones presentado en la fase de información pública (XXX, n° XXX) que habían sido rechazadas por el Pleno al aprobar definitivamente el Manual, y la copia de una solicitud (XXX, n° XXX) pidiendo el cumplimiento del artículo 27 del Reglamento del servicio de auto-taxis, cuya respuesta no constaba.

Admitida a trámite la queja e iniciada la investigación oportuna, esta Defensoría solicitó al Ayuntamiento información sobre las cuestiones planteadas.

El informe remitido por el Ayuntamiento con fecha 9 de octubre de 2023 señala que el Manual establece los usos del escudo heráldico y de la imagen corporativa y que fue aprobado *“tras seguir los trámites establecidos para la aprobación de las normativas municipales”*. Adjunta copia del expediente íntegro.



En relación con la rotulación de los vehículos adscritos al servicio de auto-taxi del Ayuntamiento, remite al contenido del informe del Servicio municipal de Medio Ambiente de 7 de agosto de 2023, según el cual *“el escudo emblema del municipio es el aprobado el 30 de diciembre de 2022, por el que se aprueba el Manual de Identidad Visual Corporativa del Ayuntamiento de Ponferrada, es éste el que actualmente exhiben los vehículos, cumpliendo con lo establecido en el artículo 27 del Reglamento, ya que exhiben el que está actualmente en vigor”*.

A la vista de la información remitida, se considera procedente destacar lo siguiente:

El escudo heráldico del Ayuntamiento de Ponferrada fue aprobado por Orden de 11 de junio de 1996 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, publicada en el BOCyL de 20 de junio de 1996 (Nº 118), de conformidad con las normas y el procedimiento aplicable en aquella fecha, es decir, el Decreto 105/1991, de 9 de mayo, por el que se regula el procedimiento y normas heráldicas de aprobación, modificación y rehabilitación de escudos y banderas municipales.

La descripción de ese escudo heráldico era la siguiente: *“Escudo de azur con un puente de oro, mazonado de sable y almenado, con dos torres en sus extremos, y puestos sobre ondas de plata y azur. Timbrado de corona real abierta, en oro”*, cuyo diseño fue grafiado conforme a una determinada imagen que hasta la aprobación del Manual constituía el símbolo del municipio.

El Decreto que ordena el inicio el expediente para la aprobación del Manual parte de un nuevo *“escenario de modernización y digitalización de los servicios públicos, las instituciones deben identificarse por una imagen que personalice las comunicaciones ante los ciudadanos, comunique una identidad propia y haga visible los objetivos que definen su funcionamiento”*. De ahí que considere necesario *“crear una imagen coherente, positiva y moderna del Ayuntamiento”* y que *“la elección de esta imagen deberá estar, en consecuencia, estrechamente unida a los valores que deben regir la organización y funcionamiento del Ayuntamiento de Ponferrada, ser capaz de transmitir su identidad consolidada y ser fácilmente reconocible por todos”*.

Estos motivos justifican que el Pleno apruebe el Manual de Identidad Visual que dispone que el *“símbolo”* del Ayuntamiento de Ponferrada es la *“forma básica de identidad gráfica representado por un escudo en dos formas y conceptos”*:

“- Institucional (Escudo heráldico):

Uso restringido al papel institucional del Ayuntamiento, al ente Alcaldía-Presidencia, Órganos de gobierno y a elementos singulares, tales como papeleras, farolas, tapas de registro, y otros elementos cuya durabilidad sea muy alta y en los que la



fijación del escudo se realice mediante grabación, forja, troquel o cualquier otro método que dificulte su sustitución.

- *Simplificada (Logotipo):*

Forma general de representación, simple y funcional”.

Es decir, según esta disposición se van a utilizar dos formas de representación del escudo: una, el escudo heráldico, la otra, un logotipo. El nuevo logotipo constituye la forma ordinaria de representar la imagen institucional, de hecho su utilización se prevé en la mayoría de comunicaciones, documentos, aplicaciones, papelería, carteles, web, eventos, campañas, rotulación, credenciales del personal, uniformes de trabajo, vehículos ... y, aunque el anexo I del Manual señala que la nueva marca institucional genérica y simplificada (logotipo) no suplanta, invalida o sustituye el escudo oficial, en realidad éste queda relegado a un uso excepcional y restringido, a un papel institucional que no se define y a los elementos de mobiliario urbano en los que su sustitución sea difícil.

De la documentación complementaria enviada, se deduce que el procedimiento seguido para aprobar el Manual comprendía los siguientes trámites:

- Decreto de inicio del procedimiento, dictado con fecha 21 de septiembre de 2022 por el Concejal de Hacienda, Formación y Empleo, Territorio Inteligente, Relaciones Institucionales y Transparencia.

- Informe de justificación de la necesidad de crear una nueva imagen representativa y un manual de identidad visual corporativa para el Ayuntamiento de Ponferrada, elaborado por el Servicio de Innovación y Territorio Inteligente, Administración Electrónica el 21 de septiembre de 2022.

- Aprobación inicial por el Pleno el 30 de septiembre de 2022.

- Información pública anunciada en el BOP N° 196, de 13 de octubre de 2022, recepción de un escrito de alegaciones.

- Desestimación de alegaciones y aprobación definitiva por el Pleno el 30 de diciembre de 2022.

Efectivamente, tal y como exponía la reclamación, no se han cumplido todos los trámites exigidos para modificar los símbolos del Ayuntamiento, siendo irrelevante que se cumplieran los necesarios para aprobar una normativa municipal, puesto que existe un cauce legal específico para aprobar o modificar los símbolos del municipio.

La Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, establece el procedimiento para aprobar o modificar los símbolos de los municipios:



“Artículo 27:

1. La concesión de símbolos, títulos o distinciones a los municipios de Castilla y León requerirá la instrucción de procedimiento, entre cuyos trámites necesariamente ha de figurar:

- a) Memoria justificativa de la pretensión.*
- b) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento.*
- c) Información pública.*

2. La resolución del procedimiento será adoptada por la Junta de Castilla y León a propuesta de la Consejería competente en materia de Administración Local, previos los informes que se considere necesario o conveniente recabar.

Artículo 28:

No obstante lo establecido en el artículo anterior, 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 Ley 7/1985, 2 de abril, de Bases de Régimen Local, establece también la competencia del Pleno para aprobar la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo [artículo 22.2 b) Ley 7/1985]. En tanto se exige una mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación para su aprobación, debe emitirse un informe previo de Secretaría [artículo 3.3 c) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional].

Por otro lado, las normas contenidas en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las entidades locales (ROF), sobre honores y distinciones, y en el Decreto 105/1991, de 9 de mayo, por el que se regula el procedimiento y normas heráldicas de aprobación, modificación y rehabilitación de escudos y banderas municipales, continúan siendo de aplicación en lo que no se opongan a lo dispuesto en la citada Ley 1/1998. El Decreto 101/1991 establece en su artículo 3 que *“ningún Ayuntamiento o Entidad Local de Castilla y León podrá utilizar escudo de armas ni banderas que no hayan sido aprobados legalmente con anterioridad”*.



Teniendo en cuenta la normativa expuesta podemos afirmar que la aprobación del Manual cumplió los trámites mínimos previstos en el artículo 27.1 de la Ley 1/1998 para aprobar o alterar el escudo -memoria, acuerdo del Pleno e información pública-, pero no consta en el expediente el informe de Secretaría, aunque atendiendo a la certificación del acuerdo del Pleno de 22 de septiembre de 2022, aparece como emitido el 21 de septiembre, no consta la solicitud de informe a la Junta de Castilla y León para su emisión por el órgano asesor en la materia -el Cronista de Armas de Castilla y León-, informe que es preceptivo según el artículo 28 de la Ley 1/1998 cuando es el Ayuntamiento el que aprueba el escudo heráldico o una alteración del mismo.

El informe jurídico de Secretaría, de haber sido emitido, debería haber sido incorporado al expediente; por otro lado, tampoco consta el informe del órgano asesor de la Junta de Castilla y León, ni existe constancia de que fuera solicitado.

Sobre los informes que deba emitir una Administración distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, el artículo 80.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que si transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera emitido, se podrán proseguir las actuaciones; conforme a la regla general establecida en el apartado 2 del mismo precepto, ese plazo será de diez días si no se fija uno mayor o menor.

En este caso no es que el informe no fuera emitido en plazo, es que no consta que el Ayuntamiento trasladara el expediente a la Junta de Castilla y León solicitando su emisión, siendo éste un trámite preceptivo en el procedimiento.

Así lo considera, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la sentencia de 26 de julio de 2002, que estimó un recurso presentado contra un acuerdo del Ayuntamiento de Barcelona que aprobó un sello oficial y el símbolo de la ciudad. La sentencia destaca el incumplimiento de los aspectos formales del procedimiento que exigía la Ley Municipal Catalana, un trámite de información pública y de solicitud de informe a la Administración autonómica, que no fueron evacuados. El Tribunal consideró que se omitieron *“los trámites más esenciales del procedimiento, puesto que sólo consta la adopción del referido acuerdo, pero no la apertura de un período de información pública (...), así como tampoco consta la remisión de copia del expediente a la Dirección General de Administración Local, antes de su aprobación definitiva (...)*”. El Tribunal señaló que el procedimiento de aprobación del “sello oficial” y del “símbolo” de la Ciudad no había respetado los requisitos formales indispensables del mismo y, en consecuencia, declaró nulo el acuerdo.

En nuestro caso, también se ha omitido un trámite que se considera esencial, tal como es la solicitud de informe a la Administración autonómica, que debía preceder a la



posibilidad de consultar el expediente y efectuar alegaciones por los ciudadanos, por lo que consideramos que se ha incurrido en la causa de nulidad del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tampoco cabe acoger el argumento empleado por el Ayuntamiento para rechazar la falta de tramitación del procedimiento debido, que había sido alegada en el trámite de información pública, y que sostenía que no pretendía llevar a cabo una alteración del escudo, cuando lo cierto es que esa alteración del símbolo del Ayuntamiento sí se produce al introducir dos diseños distintos de un mismo escudo; uno, el escudo heráldico que reserva a un uso excepcional, y otro simplificado, que se convierte en la marca institucional corporativa.

Llegados a este punto parece oportuno destacar que no solo el Ayuntamiento no ha seguido el procedimiento dispuesto en la Ley 1/1998 para aprobarlo, sino que, por razones de fondo, tampoco es procedente la utilización de dos diseños de un mismo escudo como símbolo del municipio.

Así, a título ilustrativo cabe citar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears de 15 de abril de 2005, que resolvió el recurso interpuesto contra un Decreto de la Alcaldía de Ibiza por medio del cual se acordó la utilización de un nuevo sello impreso del escudo municipal para su uso en las aplicaciones y papelería municipal, sin haber seguido el procedimiento establecido.

La Administración municipal alegaba que no había procedido a modificar el escudo municipal aprobado en Pleno de 1981, sino que lo único que había hecho era elaborar “una imagen visual” y “logotipo” que no era “*más que una modernización, estilización o representación sintética de los elementos esenciales del escudo para su utilización en los distintos sistemas de comunicación, pero sin que ello suponga alterar en lo más mínimo el escudo oficial de la ciudad de Ibiza que se conserva y continúa utilizando en todos y cada uno de los documentos oficiales del Ayuntamiento*”.

El Tribunal señala que este argumento parte del error de confundir lo que es el “sello” que se estampa en determinados documentos, con el “escudo municipal”. “*Cierto es que el sello debe contener el escudo y por supuesto este escudo únicamente puede ser el aprobado conforme al art. 187 ROF. Pero es que en todos aquellos casos que, aún no siendo necesario reglamentariamente la estampación del sello, el Ayuntamiento desee imprimir el escudo municipal, deberá hacerlo mediante el único escudo aprobado. (...) En definitiva, el Ayuntamiento no tiene obligación de utilizar el símbolo del escudo fuera de los documentos exigidos por el ROF, pero si desea utilizar algún logotipo en los restantes documentos o medios impresos, puede hacerlo mediante representaciones*



gráficas ajenas a lo que es el escudo. Pero si este logotipo o representación gráfica lo es a modo de escudo, ya no es posible otro que el aprobado oficialmente".

Apunta que la razón última de la intervención del órgano competente autonómico es evitar que se confundan los escudos de dos municipios: *"Piénsese que la aprobación del escudo oficial la realiza en última instancia el órgano de gobierno competente de la Comunidad Autónoma (Decret 7/1988), sin duda motivado por la necesidad de evitar que en la misma Comunidad coincidan o se confunda dos sellos de dos municipios diferentes. Si se permite que un Ayuntamiento utilicen varios escudos (uno para los documentos que exigen el sello oficial y otro para los restantes soportes) y ello ocurre en varios municipios, sin duda se genera el riesgo de visual coincidencia entre símbolos representativos de administraciones diferentes, lo que conduce a resultado distinto del previsto en la norma"*.

Concluye que *"el mismo Ayuntamiento utiliza dos símbolos o escudos de la ciudad, uno en los sellos tintados y en documentos vinculados a actos solemnes, y otro para los restantes supuestos. Aclarado lo anterior, es evidente que se produce el supuesto de coexistencia de escudos que, conforme a lo indicado en el Fundamento Jurídico anterior, es disconforme a derecho, por lo que si la Administración demandada desea modificar el escudo de la ciudad, deberá hacerlo conforme a los trámites marcados por el art. 187 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales y por el Decreto autonómico 7/1998, de 11 de febrero"*.

Las razones expuestas de orden formal, como es la omisión de un trámite esencial del procedimiento, y también de fondo, ya que el Ayuntamiento ha aprobado dos representaciones de un mismo escudo como símbolo del municipio, conducen a señalar que esa Corporación deberá considerar el inicio del procedimiento de revisión de oficio del acuerdo plenario de 30 de diciembre de 2022, previo informe de Secretaría. En caso de considerar oportuno modificar el escudo del Ayuntamiento deberá hacerlo siguiendo el procedimiento establecido.

En cuanto a la representación del escudo que exhiben los vehículos destinados al servicio de auto - taxi y demás servicios que utilicen ese logotipo, deberá adoptar las decisiones que correspondan en coherencia con la resolución que el Pleno adopte sobre la nulidad del acuerdo, además de ofrecer la respuesta formal debida a la solicitud presentada en el Registro municipal con fecha XXX (nº XXX).

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución:**



PRIMERA: Esa Corporación debe valorar el inicio de revisión de oficio del acuerdo adoptado por el Pleno el 30 de diciembre de 2022, que aprobó el Manual de uso de la identidad visual corporativa o marca institucional del Ayuntamiento de Ponferrada, por las razones expuestas en el cuerpo de esta resolución.

SEGUNDA: Proceda a dictar resolución sobre la solicitud presentada en el Registro municipal con fecha XXX (nºXXX) y a notificar aquella a la persona interesada.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López