

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD
VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

Magistrados Ilmos. Sres.:

D. Manuel José Domingo Zaballos, Presidente

D. Miguel Ángel Narváez Bermejo.

D. Antonio López Tomás

SENTENCIA NÚM. 160/2022

En Valencia, a 9 de mayo de 2022

Visto por la Sección cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, constituida por los Sres. Magistrados relacionados en el encabezamiento, los autos del presente recurso contencioso-administrativo número 156/2019, interpuesto por Doña [REDACTED] y D. [REDACTED], representados por la procuradora Doña Oliva Crespo García y asistidos por la letrada Dña María José Artiga Balaguer contra Decreto 40/2019, de 22 de marzo, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de *Castelló de la Plana/ Castellón de la Plan* por la forma exclusiva en valenciano *Castelló de la Plana*. Es parte demandada la Generalitat, representada y asistida por Abogada de su Servicio Jurídico y codemandado el Ayuntamiento de Castelló de la Plana, representado y asistido por letrado de su Asesoría Jurídica de dicho Ayuntamiento. Es Ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. Manuel José Domingo Zaballos, que expresa el parecer de la Sala.

Asunto: Acción Administrativa.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Interpuesto el recurso contencioso-administrativo en fecha 23-5-2019, admitido que fue y seguido por sus trámites legales, se emplazó a la parte demandante para que formalizara demanda, lo que verificó mediante escrito de 28-7-2020 solicitando se dictara sentencia estimando su recurso en los términos que se dirán.

Segundo.- La Generalitat Valenciana contestó a la demanda mediante escrito de 14-9-2020 solicitando con pronunciamiento de inadmisión o subsidiariamente desestimatoria del recurso

Tercero.- Por Decreto de 5-10-2020 se fijó la cuantía del recurso en indeterminada.

Cuarto.- Se acordó el recibimiento del pleito a prueba por auto de 20-11-2020, admitiéndose la documental obrante en las actuaciones y más documental a remitir por el Ayuntamiento. La prueba se practicó.

Quinto.- En fecha 25-11-2020 el Ayuntamiento de Castelló solicitó se le tuviera por personado y parte codemandada, a lo que se accedió por diligencia de ordenación de 27-11-2020.

Sexto.- Abierto trámite de conclusiones, se presentaron los correspondientes escritos procesales a su tiempo y sucesivamente por los actores, y después por la Generalitat y por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana.

Séptimo.- Declarado el pleito concluso por diligencia de ordenación de 31-3-2021, quedaron los autos pendientes de fijación de fecha para votación y fallo y por providencia de 11-4-2022 fue señalado al efecto el día 3 de mayo de 2022, fecha en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Tiene por objeto el recurso interpuesto por Doña [REDACTED] y D. [REDACTED], respectivamente portavoz y portavoz adjunto del grupo popular en el Ayuntamiento de Castelló de la Plana- el Decreto 40/2019, de 22 de marzo, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de *Castelló de la Plana/ Castellón de la Plana* por la forma exclusiva en valenciano *Castelló de la Plana*.

Pretenden los actores dicte sentencia la Sala que *declare la disconformidad a Derecho del procedimiento seguido con abuso de poder y por ende se anule el Decreto 40/2019, de 22 de marzo del Consell de la Generalitat Valenciana y acuerde mantener la vigencia del Decreto de 19 de julio de 1982 que acordó la doble denominación bilingüe castellana y valenciana para el municipio de Castellón de la Plana/ Castelló de la Plana*, y en consecuencia ordene reponer las posibles actuaciones administrativas derivadas del mismo al estado anterior (suplico del escrito de demanda).

A tales pretensiones se ha opuesto la Generalitat en su contestación a la demanda y escrito de conclusiones interesando sentencia declarando la inadmisibilidad del recurso por *posible extemporaneidad del recurso* y subsidiariamente su desestimación.

La parte codemandada, Ayuntamiento de Castelló de la Plana interesa en su escrito de conclusiones sentencia desestimatoria del recurso.

Segundo.- La lógica procesal impone que abordemos primeramente la objeción esgrimida por la abogada de la Generalitat, pues su estimación nos dispensaría del examen sobre el fondo del recurso contencioso-administrativo.

Sin demasiada convicción se alega la *posible extemporaneidad* del recurso contencioso-administrativo, porque de ser la fecha de presentación el 7 de junio de 2019 (cuño de entrada en esta la sección cuarta) habrían transcurrido más de dos meses desde el día siguiente a la publicación del Decreto.

El plazo de interposición ex artículo 46 LJCA – dos meses contados desde el día siguiente a la publicación en el DOGV del Decreto impugnado- comenzó el 24 de marzo de 2019 y terminó el día 23 de mayo. El recurso se presentó por la procuradora de los actores vía telemática el 23 de mayo de 2019 y así lo recogió expresamente el decreto del LAJ (de 23-5-2019) que lo admitió a trámite. A los efectos de rigor es indiferente la fecha en que entrara en esta sección cuarta.

No concurriendo el óbice procesal alegado por el Ayuntamiento, rechazamos la pretensión principal de inadmisibilidad.

Abordamos el fondo de la cuestión litigiosa en los siguientes FFDD

Tercero.-El escrito de demanda apoya las pretensiones de anulación del Decreto en sus *Hechos*, expresando en síntesis:

-Con la tramitación del procedimiento iniciado por el Ayuntamiento de Castellón se ha pretendido utilizar el Decreto 69/2017 de 2 de junio, del Consell basado en el procedimiento para el cambio de denominación de un municipio, sin embargo no hay cambio de denominación, porque realmente lo perseguido es la eliminación fulminante de la denominación en castellano del nombre de la ciudad que venía coexistiendo con la denominación valenciana desde el año 1982. Lo decidido no es el cambio de denominación del nombre de la ciudad, sino "eliminación de la denominación de la ciudad en castellano", decisión arbitraria careciendo la supresión de la debida motivación. No se han seguido las normas del procedimiento administrativo que la ley exige, además de haberse basado en una falsa interpretación del término con

una manifiesta y maliciosa desviación de poder, por lo que es evidente que el acto administrativo impugnado debe ser anulado. Invoca artículos 34 de la Ley 39/2015, de 1 de nov, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP y 70 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

-Partiendo de que la denominación de la ciudad ya era *Castelló de la Plana* desde el año 1982, bilingüe con *Castellón de la Plana* atendido lo previsto en el artículo 2 del Decreto de la Generalitat 69/2017, en el expediente debió quedar justificado que la denominación Castellón de la Plana no se adecua a la tradición histórica y lingüística, como sí se adecua la denominación bilingüe de castellano y valenciano, las dos lenguas oficiales en la Comunidad Valenciana. Los informes técnicos aportados por el Ayuntamiento de *Castelló de la Plana/ Castellón de la Plana* intentan desvirtuar la tradición histórica y lingüística de la ciudad, en la que el valenciano y el castellano son lenguas oficiales, sin que se motive ni se aporte un solo argumento por el que proceda la eliminación de la denominación en castellano. De hecho – expresa la demanda-, la transformación de *Castelló en Castellón* no es artificiosa ni etimológicamente incorrecta tal y como indica el informe presentado por el Ayuntamiento, siendo una denominación que aparece en textos en latín, francés y castellano. Los informes técnicos aportados por el Ayuntamiento intentan desvirtuar la tradición histórica de la denominación *Castellón de la Plana*, diciendo que aparece solo en 1609, cuando hay textos anteriores que se citan en la demanda a título indicativo: obras de Rafael Martí de Viciano, escrita en 1564 y de Francisco Diago, escrita en 1613, una sentencia de Felipe IV que data de 1.639, un mapa en italiano de Nicolao Cantelli sobre el *Il Regno de Aragonay* de un libro en francés "*Croniques des Freres Mineurs*," de 1627. Es erróneo el informe técnico de que se sirve el Ayuntamiento haciendo creer que el término en castellano, *Castellón*, sólo lo usan personas o instituciones foráneas, cuando se constata que el propio Ayuntamiento de Castellón se refiere a sí mismo como *Castellón de la Plana* cuando se dirige al Rey, en castellano (escrito del Síndico de la ciudad, de 1640); bastante antes que el Decreto de nueva planta. En suma, subraya la representación de los actores que *nuevas razones históricas y culturales abundan en que no es justificable la eliminación de la denominación "Castellón de la Plana", ya que posee una tradición histórica de unos 600 años, esto es, solo 150 años después que el uso de la denominación " Castelló de la Plana"*.

-El Ayuntamiento de Castellón de la Plana no ha utilizado ninguno de los cauces de participación ciudadana de los que se ha dotado y además ha mentido en uno de sus documentos que se adjuntan en el expediente: Juntas y Consejos de Distrito, Consejo Social de la Ciudad, Consejo de Participación Ciudadana, consejos sectoriales de Cultura, de Comercio,

de Bienestar Social y de Igualdad de oportunidades de Mujeres y Hombres.

- El expediente de la Academia Valenciana de la lengua está viciado, dado que: a) etimológicamente *Castellón* puede haber evolucionado históricamente a partir del latín, b) no se incorpora en la documentación referencia a la tradición histórica de *Castellón de la Plana*, c) la legislación que cita la AVL es el Preámbulo Decreto 69/2017, como si fuera obligado su cumplimiento cuando el preámbulo no tiene valor normativo (STC 36/1981), d) emplea el término " endónimo " de forma fraudulenta, ya que tanto la denominación *Castelló de la Plana* como *Castellón de La Plana*, deben considerarse alónimos. El hecho de que existan pocas ciudades con denominación oficial bilingüe no es excusa para forzar la denominación única *Castelló de la Plana*, muy al contrario porque existen capitales de provincias españolas y capitales de estados europeos con denominación bilingüe, e) El uso que la Academia Valenciana de la lengua hace del Manual para la normalización de nombres geográficos , de 2007, del Grupo de expertos de Naciones Unidas en Nombres geográficos es torticero, pues omite párrafos relevantes para preservar la denominación bilingüe de *Castelló de la Plana /Castellón de la Plana*. f) La AVL intenta justificar de forma torticera manipulando la estadística que la mayoría de los pueblos valencianos ha optado por la forma única.

- El informe emitido por la TAG de la Dirección de Modernización y Calidad de los Servicios municipales de 15-5-2018 es erróneo , pues el acuerdo sobre la denominación ha de seguir un procedimiento reglado y no puede cambiarse de manera discrecional o por un criterio de oportunidad, sino de legalidad, adecuando la nueva denominación a la tradición histórica y lingüística, pudiendo ser en cualquiera de las lenguas o en ambas, y el cambio debe razonarse de manera detallada y motivada, nada de eso se aprecia en el expediente.

- Los informes hablan sobre la corrección de la denominación *Castelló de la Plana*, cuestión que nadie discute, pero en ningún caso hacen referencia al núcleo del acuerdo: *prohibir, vetar, desaprobar, rechazar, restringir, censurar, vedar, privar, impedir, la utilización de Castellón de la Plana*. Adoptada la decisión, se obtienen informes para justificarla.

- La denominación oficial de un municipio forma parte de su naturaleza jurídico-pública, de sus derechos naturales de Corporación Pública, forma parte de sus derechos fundamentales y de su personalidad inalienable , requiere respeto y protección administrativa y jurisdiccional. Por consiguiente, expresan los actores "El acto impugnado es en sí anulable en el supuesto de aprobarse se produce desviación de poder", en contraste con el acuerdo del año 1982, plenamente válido y ajustado a derecho, a la historia y al sentido

común, que no procede evidentemente su consideración como acto nulo de pleno derecho y que tampoco es un acto anulable del artículo 107.

En los fundamentos de derecho de la demanda, aparte de reproducir las prescripciones de la LJCA sobre jurisdicción y competencia, capacidad procesal y legitimación y demás requisitos procesales, se citan y reproducen artículos de la Ley 39/ 2015, de 1 de octubre, LPACAP sobre los actos administrativos y termina con un apartado de Jurisprudencia , reseñando las sentencias de esta misma Sala y Sección nº 319/ 18, de 17 de julio y las números 322, 330, 333, 333/18, de 19 del mismo mes y año , anulatorias de artículos del Decreto 61/2017, del Consell, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la Administración de la Generalitat.

La abogada de la Generalitat se opone a los pedimentos de los actores alegando que carecen de fundamento legal, por cuanto se ha seguido escrupulosamente el procedimiento establecido al efecto así como las normas sustantivas acerca del cambio de denominación de los municipios en la Comunidad valenciana. A partir del art. 14 de la Ley 7/ 1985, de 2 de abril (LBRL), y de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, artículos 19 y 21, según viene disciplinado el cambio de denominación de los municipios en el Decreto 58/1992, de 13 de abril, del Gobierno Valenciano y en el Decreto 69/2017, de 2 de junio, del Consell, particularmente artículos 2, 4, 7, 13.2. Igualmente se ha respetado la Ley 4/1983, de 23 de noviembre de uso y enseñanza del Valenciano. El decreto impugnado es respetuoso con el alcance de la autonomía municipal y sigue el criterio vinculante de la Academia Valenciana de la Lengua (art. 7 b y 8 de la ley 7/1998, de 16 de septiembre).No hay atisbo de desviación de poder. Sobre las sentencias de esta misma Sala citadas de contrario, no vienen al caso, y sí la nº 408/ 2019, dictada el diez de julio por la Sección primera de esta Sala, enjuiciando un caso similar de cambio de denominación de municipio, con pronunciamiento favorable a la denominación exclusivamente en valenciano.

El Ayuntamiento de Castelló de la Plana, debidamente emplazado, se personó en el procedimiento después de concluido el trámite de contestación a la demanda, si bien en su escrito de conclusiones sus alegatos vienen a coincidir con los de la Abogada de la Generalitat.

Cuarto.- La normativa básica estatal es parca acerca del cambio de denominación de los municipios (consecuente con la sentencia constitucional de 21 de diciembre de 1989) disponiendo el art. 14 de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) que *Los cambios sólo tendrán carácter oficial cuando, tras haber*

*sido anotados en un Registro creado para la Administración del Estado para la inscripción de todas las entidades a que se refiere la presente Ley, se publiquen en el Boletín Oficial del Estado. El artículo 47.2 establece que se precisa voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la Corporación para la alteración del nombre del municipio. Para los municipios sujetos al régimen especial de gran población, Título X de la LBRL – el caso de Castelló de la Plana- es el mismo quorum el previsto en art. 123.2). De la legislación autonómica, hemos de estar al contenido de los artículos 19 y 21 de la Ley 8/2010, de 9 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana. El primero prescribiendo que *La denominación de un municipio será la aprobada oficialmente*, prescribiendo el segundo lo siguiente: <<Artículo 21. Procedimiento para el cambio de denominación de municipios.*

1. El cambio de denominación de un municipio será aprobado por decreto del Consell, a instancia de la corporación, mediante acuerdo plenario adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de sus miembros y previo informe de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.

2. El procedimiento y criterios para llevar a efecto la alteración de la denominación de los municipios se desarrollará reglamentariamente.>>

El desarrollo reglamentario al que remite el nº 2 lo encontramos en el Decreto 69/ 2017, de 2 de junio, del Consell, por el que se regula el procedimiento para el cambio de denominación de los municipios y de otras entidades locales de la Comunidad Valenciana.

De tal disposición administrativa, por lo que viene al caso, conviene retener :

<<Artículo 2. Uso y adecuación del cambio de denominación

1. Los municipios no podrán utilizar denominaciones que no hayan sido autorizadas por el órgano competente de la Generalitat, de acuerdo con los trámites reglamentarios previstos en este decreto.

2. La nueva denominación del municipio se adecuará a su tradición histórica y lingüística.>>

El procedimiento, viene disciplinado en el Título II del Decreto, artículos 6 a 10:

<< Artículo 6. Iniciación del procedimiento

El procedimiento para el cambio de la denominación del municipio se podrá iniciar:

a) De oficio, por la entidad local interesada, mediante acuerdo del Pleno adoptado por mayoría simple. En el acuerdo de inicio se ordenará la realización de los actos de instrucción que resulten necesarios, de conformidad con lo establecido en este decreto.

b) A solicitud de los vecinos del municipio, previa petición razonada y por escrito, de acuerdo con lo dispuesto en las leyes vigentes en materia de régimen local. En este caso el Pleno del ayuntamiento, en el plazo de un mes, deberá pronunciarse, mediante acuerdo adoptado por

mayoría simple, sobre el inicio del procedimiento, rechazando o admitiendo la propuesta vecinal.

Artículo 7. Instrucción del procedimiento

1. En la instrucción del procedimiento se seguirán los siguientes trámites:

- a) Se deberán recabar los informes justificativos y técnicos donde se razone adecuadamente el cambio que se propone. A estos efectos, la documentación necesaria a incorporar en el expediente tramitado por la entidad local deberá incluir un estudio técnico, suscrito por un experto en lingüística, en el que se expongan detalladamente los fundamentos históricos y lingüísticos del cambio de denominación del municipio propuesto.
- b) Una vez recabados los informes mencionados, y con anterioridad al trámite de información pública, se aprobará el acuerdo de cambio de denominación del municipio, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de este decreto.
- c) Trámite de información pública y resolución, en su caso, de las reclamaciones presentadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de este decreto.

2. La Acadèmia Valenciana de la Llengua prestará a los municipios interesados que lo soliciten, la asistencia y la colaboración necesarias con el fin de elaborar el estudio al que se refiere el apartado 1.a anterior.

Artículo 8. Acuerdo de aprobación

El cambio de denominación del municipio requiere la previa aprobación por acuerdo del Pleno de la entidad local interesada, adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación local. El acuerdo plenario contendrá las razones justificativas del cambio de denominación propuesto.

Artículo 9. Trámite de información pública

1. El expediente será sometido a información pública por el plazo de 20 días hábiles, mediante anuncio a través de medios electrónicos en la sede electrónica de la respectiva entidad local y en el boletín oficial de la provincia respectiva, a los efectos de que cualquier persona, física o jurídica, pueda examinar el expediente y formular las alegaciones que estime pertinentes.
2. Al finalizar el periodo de información pública, el Pleno de la entidad local resolverá las alegaciones presentadas y procederá a la aprobación definitiva del cambio de denominación del municipio por mayoría absoluta.

En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación en el trámite de información pública, no será necesaria la adopción de un nuevo acuerdo plenario de aprobación.

Al expediente tramitado se unirá una certificación expedida por la secretaría de la corporación local, acreditativa del cumplimiento del trámite de información pública y de su resultado, indicando expresamente si se han presentado o no alegaciones.

Artículo 10. Remisión del expediente a la Generalitat

La entidad local interesada remitirá el expediente completo tramitado al departamento del Consell competente en materia de Administración local. Si el expediente no reúne la documentación necesaria exigida por este decreto, se requerirá a la entidad local para que, en un plazo de 10 días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciere, se le tendrá por desistido, previa resolución dictada en los términos de la ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Sección II

Tramitación por los órganos de la Generalitat

Artículo 11. Solicitud de informes

1. El órgano competente para la tramitación del procedimiento de cambio de denominación del municipio, será la dirección general competente en materia de Administración local. El procedimiento se iniciará en la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.
2. Concluida la instrucción del procedimiento de acuerdo con los trámites establecidos en este decreto, y a efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán por la dirección general competente en materia de Administración local los siguientes informes preceptivos:

a) Informe a la Acadèmia Valenciana de la Llengua, que será emitido en el plazo de dos meses, a contar desde la fecha de la solicitud. La Acadèmia Valenciana de la Llengua podrá proponer alternativas que considere más adecuadas técnica e históricamente o advertir si hay incorrecciones lingüísticas.

b) Informe al ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, para que se pronuncie sobre la existencia de inscripción en dicho registro, de una denominación idéntica al cambio de denominación propuesto, o que, en su caso, pueda producir confusiones en la organización de los servicios públicos.

3. Los informes a los que se refiere el apartado anterior tendrán carácter vinculante.

Artículo 12. Trámite de alegaciones y audiencia de la entidad local

1. En el caso de emitirse informe desfavorable por parte de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, o, en su caso, por el ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, se dará traslado a la entidad local interesada para que emita alegaciones en el plazo de un mes. La entidad local interesada emitirá las consideraciones que estime oportunas mediante acuerdo plenario adoptado por mayoría absoluta.

En el caso de que el municipio no emita alegaciones en el plazo legalmente establecido, se le considerará decaído en su derecho a este trámite, continuando el procedimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de este decreto.

2. La dirección general competente en materia de Administración local dará traslado de las alegaciones presentadas por la entidad local interesada a efectos de la emisión de nuevo informe por la Acadèmia Valenciana de la Llengua, o en su caso, del ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal. Dichos informes tendrán carácter preceptivo y vinculante.

3. Una vez emitidos los citados informes, el procedimiento continuará de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de este decreto.

Artículo 13. Resolución del procedimiento por la Generalitat

1. Una vez instruido el expediente, la dirección general competente en materia de Administración local propondrá a la persona titular de la conselleria competente en materia de Administración local para que eleve la correspondiente propuesta de acuerdo al Consell sobre el cambio de denominación del municipio.

2. Corresponde al Consell, mediante decreto, la competencia para resolver el procedimiento de cambio de denominación del municipio. El decreto del Consell se notificará a la entidad local interesada y se publicará en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.

El acto de aprobación del decreto pondrá fin a la vía administrativa. [...]>>

Proyectamos al caso litigioso tales normas (y otras concordantes) en los siguientes FFDD, adelantando la suerte desestimatoria del recurso.

Quinto.- Se escribe en los *Hechos* del escrito de demanda que no se han seguido las normas del procedimiento administrativo que la ley exige y que el Ayuntamiento no ha utilizado ninguno de los cauces de participación ciudadana de los que se ha dotado.

Lo cierto es que el Decreto del Consell objeto de la impugnación fue aprobado previa incoación e instrucción del procedimiento establecido en el Decreto 69/2017 de 2 de junio; un procedimiento complejo o bifásico con la intervención de dos entidades públicas territoriales – municipio y comunidad autónoma- documentando el expediente el cumplimiento de los distintos trámites y la incorporación de los informes previstos reglamentariamente, tanto en la fase municipal como en la

autonómica; de hecho los actores no lo discuten.

En lo que enuncia la demanda como *vicio 5* del expediente administrativo, se reprocha que el Ayuntamiento no haya utilizado ninguno de los cauces de participación ciudadana de los que se ha dotado: Juntas y Consejos de Distrito, Consejo Social de la Ciudad, Consejo de Participación Ciudadana, consejos sectoriales de Cultura, de Comercio, de Bienestar Social y de Igualdad de oportunidades de Mujeres y Hombres. La contestación a la demanda como en los escritos de conclusiones de las partes demandadas prácticamente pasan por alto este alegato afirmando el respeto a la participación ciudadana a través del trámite de información pública que se abrió conforme a lo previsto en el art. 9 del Decreto 69/ 2017, de 2 de junio, del Consell.

Es lo cierto que el régimen de organización de los municipios de gran población – Título X de la LBRL- prevé la existencia obligatoria de los distritos (Art 128) y del Consejo Social de la Ciudad (art. 131). Ahora bien en la demanda no se invoca ningún precepto legal o reglamentario (incluido el reglamento orgánico municipal) por el que la iniciativa de cambio de denominación del municipio debiera haberse tratado necesariamente en alguno o algunos de los órganos complementarios municipales; órganos creados por el propio Ayuntamiento en ejercicio de su potestad de organización, de manera que lo más consecuente es hacerlos partícipes de iniciativas como el cambio de denominación del municipio. Es indudable la transcendencia del cambio para el conjunto de los vecinos, por lo que el reproche de los actores -concejales del Ayuntamiento- es perfectamente entendible y no podemos decir que carezca de fundamento, pues no es del todo consecuente crear órganos municipales de participación y obviar su intervención en asuntos como el de autos; con todo no podemos pasar por alto que obra incorporada en el expediente certificación de la Secretaria del Consejo Municipal de Cultura, acerca de acuerdo adoptado por unanimidad, sesión de 27 de marzo de 2018, en el sentido de declaración de dar soporte al procedimiento y propuesta de cambio de denominación del municipio. En cualquier caso no se nos pone sobre la mesa precepto que exija el informe o dictamen de alguno o algunos de los órganos municipales de participación ciudadana, de modo que la ausencia de los mismos, obviamente no constituye circunstancia subsumible en el artículo 47.1, letra e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ni siquiera estamos ante causa de anulabilidad; primero porque, como decimos, no existe defecto de forma y segundo porque, aunque fuera el caso, el Decreto impugnado no puede decirse que carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o haya dado lugar a la indefensión de los actores. Como concejales conocieron y pudieron participar en la sesión de la Comisión Informativa de Gobierno Abierto y Participación cuyo dictamen se elevó al pleno, tuvieron a su alcance la documentación que conformaba el expediente, participaron en la sesión plenaria del Ayuntamiento convocada al efecto incluyendo el asunto en el orden del día, el acuerdo se adoptó respetando el

quorum de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación conociendo y dando respuesta a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública (en número de 36, de personas físicas y entidades) y previo informe preceptivo de la Secretaría General del Pleno en sentido favorable.

Sexto.-Sostienen los demandantes que la Administración se ha servido del procedimiento establecido en el Decreto 69/2017 de 2 de junio, del Consell para el cambio de denominación de un municipio, cuando lo perseguido realmente es la eliminación fulminante de la denominación en castellano, que venía coexistiendo con la denominación valenciana desde el año 1982, acuerdo fijando la denominación bilingüe plenamente válido y ajustado a Derecho. Terminan los *Hechos* de la demanda con preguntas acerca de *si un Ayuntamiento puede reformar lo reformado las veces que lo desee, y sobre qué procedimiento debe seguirse cuando ya se ha producido el cambio o actualización del nombre*, como también si habrá que seguir el procedimiento reglado para revisar actos firmes y consentidos, en concreto los previstos en los artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Comenzando por lo último, la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos – art.106 LPACAP- o la declaración de lesividad de los actos anulables (art. 107) son instituciones o técnicas conducentes a eliminar los efectos de decisiones administrativas (incluyendo la aprobación de reglamentos en el primer caso) contrarias al ordenamiento jurídico, bien por concurrir respectivamente algún vicio de nulidad o bien de anulabilidad (en tal caso dentro de los 4 años siguientes a la fecha del dictado del acto administrativo). Ni el Decreto del Consell ni el acuerdo del pleno del Ayuntamiento se adoptan para dejar sin efecto por adolecer de vicio de nulidad el Decreto del Consell de 12 -7-1982, como tampoco el acuerdo municipal que le precedió.

El artículo 21.2 de la Ley de Régimen local de la Comunidad Valenciana reenvía a su desarrollo reglamentario el procedimiento y criterios para llevar a efecto la *alteración de la denominación de los municipios*, sin hacer distinción de la causa, motivos o detonante de tal alteración; distinción que tampoco aparece en su desarrollo reglamentario, como sabemos contenido en el Decreto 69/2017 de 2 de junio.

Pues bien, el Decreto de 19 de julio de 1982 (DOGV de 30 de agosto) lo adoptó el Consell unos días después de la publicación de la LO 5/1982, de 1 de julio, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. No cabe duda – insistimos- que la normativa básica estatal, como la legislación autonómica valenciana, permiten el cambio de denominación de los municipios o la alteración de su denominación, que es lo mismo. La iniciativa municipal que terminó con el Decreto Consell objeto del recurso contencioso-administrativo no trae causa en que aquella denominación bilingüe contravenga -fuere en origen o fuere

sobrevenidamente- el ordenamiento jurídico, sino en la oportunidad, al entender del Ayuntamiento y del Consell, de cambiar la denominación del municipio al amparo de lo que permite expresamente la norma básica estatal (art 14.1 y 123.1 e) LBRL) y prescribe la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, con su desarrollo reglamentario.

Ni que decir tiene que decisión tan trascendente como la denominación del municipio difícilmente se acomodaría al principio de *buena administración* en supuestos de adopción caprichosamente del cambio o cambios sucesivos en muy corto período desde la fijación anterior sin causa especial que lo pudiera justificar. En nuestro caso el Decreto del Consell se adopta a iniciativa del Ayuntamiento transcurridos más de treinta y cinco años y al amparo de leyes estatal y autonómica posteriores a 1982 (incluida aquí la ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y enseñanza del Valenciano). En este punto, por consiguiente, ningún reproche de índole jurídico merece el cambio, como tampoco que la desaparición de la denominación en castellano se haya decidido precisamente siguiendo el procedimiento normado en el Decreto autonómico 69/2017, de 2 de junio, por ser el único que disciplina el cambio de denominación de los municipios; la parte actora no reseña ningún otro procedimiento que hubiera tenido que seguir la Administración.

Séptimo.-Afirma la representación de los actores que el informe emitido por la TAG de la Dirección de Modernización y Calidad de los Servicios municipales de 15-5-2018 es erróneo, pues el acuerdo sobre la denominación ha de seguir un procedimiento reglado y no puede cambiarse de manera discrecional o por un criterio de oportunidad. Y con mayor extensión la crítica a los dos dictámenes externos.

Ciertamente el cambio de denominación del municipio está sujeto a importantes elementos reglados, pero no es cierto lo que desliza el escrito de demanda prácticamente negando elemento de oportunidad o discrecionalidad de la decisión administrativa. Aparte del *quorum* especial preciso para la formación de la voluntad del pleno municipal, como de la condición para que el cambio adquiera carácter oficial, inscripción en el Registro de Entidades Locales creado por la Administración del Estado, -prescripciones contenidas en la norma básica estatal- y del procedimiento administrativo bifásico a seguir para terminar con el Decreto del Consell aprobatorio de la nueva denominación, tales elementos reglados se encuentran en el artículo 4 del repetido Decreto 69/ 2017 , de 2 de junio, del Consell, por el que se regula el procedimiento para el cambio de denominación de los municipios y de otras entidades locales. El desarrollo de la previsión legal en lo tocante a los criterios para llevar a efecto la alteración de la denominación de los municipios lo encontramos en el artículo 4:

<<Artículo 4. Criterios para el cambio de la denominación de los municipios

1. La forma oficial de los municipios podrá ser en valenciano, o en castellano, según la zona de

predominio lingüístico donde estén ubicados, o en las dos lenguas.

2. En el caso de la aprobación de la doble denominación oficial en las dos lenguas o las denominaciones oficiales bilingües, los dos nombres aparecerán separados por una barra, de acuerdo con el siguiente orden:

a) En el caso de los municipios cuyos territorios sean de predominio valencianohablante, en primer lugar irá la denominación en la forma valenciana, seguido de la barra y el nombre en castellano.

b) En el caso de los municipios cuyos territorios sean de predominio castellano hablante, irá en primer lugar el nombre en castellano, y, a continuación, la barra y el nombre en valenciano.

No se podrá utilizar el guión para separar los dos elementos en los casos de denominaciones bilingües. Este elemento gráfico se reservará únicamente para los casos en que dos municipios se unan para constituir otro. La elección de una de las dos denominaciones oficiales aprobadas, se llevará a cabo en función del contexto lingüístico utilizado. Por tanto, los municipios que tengan una denominación oficial bilingüe utilizarán la forma valenciana en contextos orales o escritos en valenciano, y la forma castellana en contextos orales o escritos en castellano, sin perjuicio de la obligación que impone el artículo 15.3 de la Ley de uso y enseñanza del valenciano a los municipios que hayan optado por una denominación bilingüe.

3. El artículo inicial (el, la, l', els, les) en los topónimos en su forma valenciana, se mantendrá delante del nombre de las entidades de población que lo hayan conservado y deberán figurar en minúscula.

4. La preposición medial y artículo personal (de, en, d'en) en los topónimos en su forma valenciana, deberán figurar en minúscula.>>

En este orden de cosas obvia la demanda el informe preceptivo de la Secretaría General - por requerir el acuerdo mayoría absoluta de votos, art. 123.2 y 122.5 LBRL- emitido sin reparo de legalidad.

Los demandantes sostienen que el artículo 4.1 del Decreto del Consell no obliga a que un municipio tenga denominación única. Es cierto a diferencia de lo que ocurre en comunidades autónomas con doble lengua oficial, pero con realidad lingüística en su territorio diferente a la de nuestra Comunidad autónoma (el caso de Galicia, artículo 10 de la ley 3/1983, de 15 de junio), pero ello no significa que prohíba la denominación única, bien en valenciano o bien en castellano, según la zona de predominio lingüístico. Por ello mismo no se advierte que el Decreto impugnado se haya aprobado con transgresión del primero de los criterios - verdaderas reglas, en rigor- establecidos en la norma reglamentaria para proceder al cambio de denominación del municipio. Esto afirmado por consideraciones que siguen.

Tomamos como punto de partida que el término municipal de *Castelló de la Plana* se encuentra entre los de predominio lingüístico valenciano enunciados en el art. 35 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano, de manera que la forma oficial del municipio puede ser bien en valenciano o bien en las dos lenguas. Que en el año 1982 (por consiguiente, antes también de la promulgación de la ley mentada en último lugar), un Decreto del Consell determinara la forma oficial del municipio en las dos lenguas no significa que deba mantenerse aquella denominación bilingüe.

Una segunda regla acumulativa viene recogida en el artículo 2.2 del Decreto: la nueva denominación del municipio *se adecuará a su tradición histórica y lingüística*. No en balde las prescripciones

contenidas en el artículo 7.1 a) del Decreto exigiendo un estudio técnico suscrito por experto en lingüística recogiendo los fundamentos históricos y lingüísticos del cambio de denominación y en el artículo 3.1, acerca del papel de la Academia Valenciana de la Lengua sobre formas lingüísticamente correctas de la toponimia valenciana y en concreto de los municipios, a proponer al Consell para su aprobación oficial y del informe o informes preceptivos a evacuar por la institución conforme prevé el artículo 12 del repetido Decreto 69/2017. Ambos informes obran incorporados al expediente en sentido favorable al cambio de denominación promovido por el Ayuntamiento. El primero emitido el 4 de junio de 2018 por D. [REDACTED] catedrático de Escuela Universitaria, Universitat Jaume I de Castellón y el segundo, acuerdo nº 4/2019 de la Academia Valenciana de la Lengua.

La demanda incorpora una serie de objeciones (las hemos indicado en el F.J. tercero) que acreditan *estar viciados*, tanto el expediente del Ayuntamiento de Castelló de la Plana/ Castellón de la Plana como el expediente de la Academia Valenciana de la Lengua. Pues bien, el esfuerzo dialéctico del que hace gala el escrito de demanda no puede conducir a satisfacer la pretensión de los actores. Para empezar, porque un precepto legal, art. 35 de la Ley 4/1983 - vinculante, por consiguiente, no solo para la Administración, sino también para los tribunales- declara que el término municipal de *Castelló de la Plana* se incluye entre los de predominio lingüístico valenciano, disposición que, de entrada, invita a entender la denominación del municipio en valenciano acorde con la *tradición histórica y lingüística*; nótese que ese artículo 35 enuncia los términos municipales de predominio valenciano-parlante *atendiendo a criterios históricos*. En segundo lugar, por el hecho de que, existiendo documentos de distinto carácter ya desde el siglo XVI (como los relatados en la demanda, incorporando fotocopia) en los que se encuentra "Castellón", - extremo que se vino a reconocer en el acuerdo plenario de 29 de nov de 2018, como recoge el acta de la sesión, no significa que la denominación *Castellón* sea la adecuada a su tradición histórica y lingüística o, al menos que sea la más adecuada o acorde. Los datos y referencias en la demanda se incorporan directamente en el escrito procesal sin el apoyo de prueba alguna, como habría podido proponerse por los actores, señaladamente estudios periciales que la Sala habría debido valorar en su conjunto y en contraste con el parecer del informe emitido por el profesor universitario e incluso con el de la Academia Valenciana de la Lengua, porque el carácter estatutario de la institución (art. 42 de la LO 5/1982, EACV), no avala que sus dictámenes sean correctos por una presunción *iuris et de iure*. En fin, la propia demanda afirma la tradición histórica de la denominación *Castelló de la Plana*, más anterior a "*Castellón de la Plana*", (dado que) *posee una tradición histórica de unos 600 años, esto es, solo 150 años después que el uso de la denominación "Castelló de la Plana"*.

La demanda indica expresamente (pág 31) que los informes obrantes

en el expediente hablan sobre la corrección de la denominación de Castelló de la Plana , cuestión que nadie discute... Realmente vienen los actores a postular que en casos como el del municipio capital de la provincia de Castellón, necesariamente se debería mantener la doble denominación, en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana; criterio muy respetable *de lege ferenda*, pero carente de soporte normativo, en tanto que la Administración municipal puede promover -y el Consell decidir- si optar por la denominación bilingüe o solo en el idioma cooficial que se corresponda con el territorio de predominio lingüístico; en ningún caso impone que deba ser la forma oficial en las dos lenguas.

Octavo.- En los fundamentos jurídicos del escrito de demanda -apartado de *Jurisprudencia*- se transcriben parcialmente cuatro sentencias dictadas por esta Sala y Sección recaídas conociendo de los correspondientes recursos entablados contra el Decreto del Consell 61/2017, por el que se regulan los usos institucionales y administrativos de las lenguas oficiales en la Administración de la Generalitat; todas esas sentencias son firmes, pero realmente no ilustra la demanda en qué sentido secundan la tesis de los actores. En contraste, mucho más cercana a la problemática litigiosa es la sentencia invocada por la abogada de la Generalitat, dictada por la Sección primera el 10-7-2019 en el PO 77/2017 y también firme, con pronunciamiento desestimatorio de recurso entablado contra el cambio de denominación del municipio capital de la Comunidad Autónoma, Decreto del Consell 16/2017, pasando a tener su denominación exclusiva en valenciano, *València*.

Como hemos dejado anotado en el FD tercero, los fundamentos de derecho de la demanda no reseñan precepto concreto alguno transgredido por el decreto impugnado. En los HECHOS del escrito procesal sí aparece el reproche de desviación de poder, sobre el que se abunda en el escrito de conclusiones de la parte actora a la luz de la doctrina del Tribunal Supremo plasmada en sentencia de 2-2-2017.

Como es bien conocido y recuerda la STS de 28-3-2022 (RC 374/2020), F.D tercero.

<<El vicio de desviación de poder, consagrado a nivel constitucional en el *art. 106.1 CE* en relación con el *art. 103.1 CE* y definido en el *art. 83 LJCA* como el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados en el ordenamiento jurídico, supone la existencia de un acto administrativo ajustado en sus requisitos extrínsecos a la legalidad y que, no obstante, está afectado de invalidez por contravenir, en su motivación interna, el sentido teleológico de la actividad administrativa, que ha de orientarse siempre a la promoción del interés público y a ineludibles principios de moralidad.

Para que pueda apreciarse la desviación de poder basta con una invocación genérica, desprovista de todo razonamiento. La desviación de poder, como vicio del acto consistente en ejercitar potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico, exige, al menos, alegar qué fines pretendía la comisión disciplinaria con sus

resoluciones y, desde luego, acreditar la concurrencia de hechos o elementos suficientes para formar en el tribunal la convicción de que la administración acomodó su actuación a la legalidad, pero con finalidad distinta de la pretendida por la norma aplicable (Cfr. TS 3.ª S 19 Sep. 1992).

En el presente caso, la alegación de la concurrencia edesviación de poder la basa el recurrente en afirmar que <<la incoación del expediente disciplinario ha sido prefabricada con la finalidad de sancionar a este Magistrado>>,

En el litigio que nos ocupa los actores desarrollan ese motivo impugnatorio alegando que en realidad *no se quiere un cambio de denominación para utilizar el nombre del municipio en valenciano, eso ya existe, lo que se quiere es impedir oficialmente que se utilice en castellano o español.* Afirman también los actores acerca del cambio que adoptada la decisión, se obtienen informes para justificarla. En conclusiones se añade que *el cambio obedece a la escenificación de la farsa y ficción de que mediante este expediente se le cambiaba el nombre a la ciudad, cuando lo que realmente se hacía conscientemente de su irregularidad y por medio de un procedimiento inadecuado por carecer de cualquier otro cauce legal, era suprimir uno de sus legítimos topónimos, porque ideológica y sectariamente les molesta a los proponentes su formulación en castellano.* Se alega también que ello es así así a diferencia de lo ocurrido en la capital regional, cuya denominación únicamente en castellano - *Valencia*- pasó a serlo exclusivamente en valenciano - *València*-, no mereciendo reproche alguno, pero el caso de Castellón de la Plana es muy distinto, porque desde 37 años atrás ya tenía fijada la denominación en valenciano compartida con el castellano.

La alegación de desviación de poder carece de sustento probatorio. En primer lugar, falta la acreditación de que los informes obrantes en el expediente emitidos por funcionarios municipales se hayan emitido viciados en tanto que, según denuncia la parte actora, estaba predeterminado su contenido; pudieron los concejales, por cierto, haber promovido recusación). Tampoco se acredita lo concerniente al experto profesor de la Universidad Jaume I así como respecto a los miembros de la Academia Valenciana de la Lengua(elegidos por las Corts, mediante mayoría de dos tercios). Más allá de impresiones subjetivas de los dos concejales aquí parte actora, no advierte la Sala que el Decreto del Consell contravenga, en su motivación interna, el sentido teleológico de la actividad administrativa, que ha de orientarse siempre a la promoción del interés público.

Desde luego que optar por determinar la denominación del municipio exclusivamente en valenciano supone eliminar de la misma el castellano, pero se trata de un cambio que permite la ley en los términos municipales de predominio lingüístico valenciano, sin que la denominación del expediente oculte o disfrace propósito desviado del previsto en la norma primero por parte del Ayuntamiento y después por

el Gobierno valenciano. En primer lugar porque los actores no han sabido indicar qué procedimiento habría tenido que seguirse; en rigor no existe otro cauce procedimental para llevar a efecto la iniciativa municipal que el procedimiento para el cambio de denominación de municipios previsto en la Ley 8/2010, de 9 de junio, de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, artículo 21 y disciplinado en su desarrollo reglamentario, artículo 6 y siguientes del Decreto 69/ 2017, de 2 de junio, del Consell, mal puede haberse seguido el procedimiento para burlar otro que no existe.

Hacen ver los actores que ideológica y sectariamente molesta a los proponentes la formulación del nombre de su municipio en castellano. Al respecto, dos reflexiones:

a) La declaración de voluntad administrativa objeto del presente recurso jurisdiccional no se limita a la de un grupo de concejales proponentes del cambio, porque es la del Consell; bien es cierto que a propuesta del pleno municipal con un *quorum* reforzado de mayoría absoluta de los miembros de la Corporación (en nuestro caso se emitieron quince votos a favor frente a los once concejales que votaron en contra), después de haber informado favorablemente tres funcionarios municipales: en lo histórico-lingüístico el Técnico lingüístico superior, Jefe de negociado informe de 15-11-2018, en lo administrativo el informe de 16-11-2018 de la TAG de Dirección General de Normalización y Calidad de los Servicios Municipales y en lo jurídico la Secretaria General del Pleno (funcionaria con habilitación de carácter nacional), como después también del dictamen favorable al cambio emitido por la Academia Valenciana de la Lengua.

b) Especialmente en procedimientos complejos como el seguido, para juzgar producido el vicio de desviación de poder se precisan elementos de convicción mínimamente sólidos, sin que el propósito de alguno de los intervinientes en la formación de voluntad (concejal, académico, miembro del Gobierno valenciano) por sí sólo conduzca a entender concurrente tal vicio invalidante. En cualquier caso, de la documentación obrante en las actuaciones, – señaladamente el acta completa de la sesión del pleno municipal habida el 29-11-2018 certificada por la Secretaria, al ramo de prueba - no se desprende propósito de los votantes a favor del dictamen de la Comisión de Gobierno Abierto y Participación, incardinable en el vicio de desviación de poder; de hecho el acuerdo plenario se adoptó tras tomar en consideración las alegaciones presentadas por personas físicas y jurídicas(en número de 36) y aceptando la alegación de que la denominación “ Castellón” no tiene sus orígenes en ninguna guerra ni imposición por derecho de conquista, admitiéndose que la castellanización de la sociedad ya había comenzado con anterioridad al siglo XVIII.

Por todo lo que precede, se impone desestimar el recurso.

Noveno.- .- En aplicación del art. 139.1 de la Ley 29/1998, procede imponer las costas procesales a la parte demandante. Activando la facultad reconocida a los órganos jurisdiccionales en el nº 4 de dicho artículo, se hace en la suma máxima de 1.200€

Por cuanto antecede, en el nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 77/2019, interpuesto por Doña [REDACTED] y D. [REDACTED] contra Decreto 40/2019, de 22 de marzo, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de Castelló de la Plana/ Castellón de la Plana por la forma exclusiva en valenciano Castelló de la Plana.

2.- Con imposición de costas procesales a la demandante en la suma máxima de 1.200€

Esta sentencia no es firme y contra ella cabe, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo o, en su caso, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana. Dicho recurso deberá prepararse ante esta Sección en el plazo de treinta días a contar desde el siguiente al de su notificación, debiendo tenerse en cuenta respecto del escrito de preparación de los que se planteen ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo los criterios orientadores previstos en el Apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE número 162, de 6 de julio de 2016).

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.-Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr.

Magistrado Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de la que como Letrada de la administración de Justicia, certifico. En Valencia, a la fecha arriba indicada

