

Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana Calle HISTORIADOR CHABAS, 2 , 46003, València. Tlfno.: 963868549, Fax: 963868626, Correo electrónico: vatsc4_val@gva.es

N.I.G.: 4625033320200002357 **Procedimiento:** **Procedimiento ordinario 314/2020. Negociado: 3 Actuación recurrida:** Decreto 112/2020, de 4 de septiembre, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano de Castelló

SENTENCIA NÚMERO 120/2025

Ilmo. Sr. Presidente:

D. Manuel José Domingo Zaballos

Ilmos. Sres. Magistrados:

D.ª Estefanía Pastor Delás

D. Rafael Villafañez Gallego

En Valencia, a 5 de marzo de 2025.

La Sección Cuarta (Sección de Refuerzo) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha visto los autos del recurso contencioso-administrativo n.º 314/2020, interpuesto por la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia, que interviene bajo la representación de D.ª Modesta y la defensa de D. Epifanio, contra el Decreto 112/2020, de 4 de septiembre, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano Castelló (Decreto 112/2020).

Al presente recurso se han acumulado los siguientes autos:

(i) el recurso contencioso-administrativo n.º 317/2020, interpuesto por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, representados por D.ª Francisca Sabater Olmos y defendidos por D. José Luis Espinosa Calabuig, contra el Decreto 112/2020; y (ii) el recurso contencioso-administrativo n.º 20/2021, interpuesto por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana (Castelló de la Plana/Castellón de la Plana tras la aprobación del Decreto 187/2024, de 17 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Castelló de la Plana por la forma bilingüe Castelló de la Plana/Castellón de la Plana), representado y defendido por Letrada de sus servicios jurídicos, contra el Decreto 112/2020 y contra el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado para la anulación del citado Decreto.

Ha sido parte demandada la Generalitat Valenciana, representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos.

Ha sido parte codemandada el Ayuntamiento de Castelló, representado por D.ª Paula Andrés Peiró y defendido por D. Moisés Vizcaíno Garrido.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 6 de noviembre de 2020, la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 112/2020, de 4 de septiembre, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano Castelló.

2. El recurso fue admitido a trámite, como procedimiento ordinario n.º 314/2020, por decreto de 2 de diciembre de 2020.

3. El 1 de febrero de 2021, la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia formuló demanda por la que solicitó a la Sala que dictara sentencia estimatoria del recurso y declarara la nulidad del Decreto 112/2020, revirtiendo esa situación, dejando sin efecto dicho cambio de denominación y manteniendo el nombre de Villanueva de Castellón.

4. El 17 de marzo de 2021, la Generalitat Valenciana contestó a la demanda y solicitó a la Sala la desestimación del recurso, con todos los pronunciamientos favorables a la Administración.

5. Por auto de 5 de julio de 2021 se acordó la acumulación al recurso n.º 314/2020 del recurso n.º 317/2020, que había sido interpuesto el 9 de noviembre de 2020 por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel contra el Decreto 112/2020.

6. En el seno del recurso n.º 317/2020, el 26 de febrero de 2021, D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel habían formulado demanda y solicitado la anulación del Decreto 112/2020 y que se dejara sin efecto el cambio toponímico de Villanueva de Castellón a Castelló.

7. En el seno del recurso n.º 317/2020, el 6 de abril de 2021, la Generalitat Valenciana contestó a la demanda y solicitó a la Sala la desestimación del recurso, con todos los pronunciamientos favorables a la Administración.

8. Tras acordarse la acumulación, el 15 de julio de 2021, el Ayuntamiento de Castelló contestó a las demandas de los recursos n.º 314/2020 (Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia) y 317/2020 (D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel) y solicitó la desestimación de los recursos contencioso-administrativos interpuestos de contrario y la confirmación del Decreto 112/2020.

9. Por auto de 7 de octubre de 2021 se acordó la acumulación al recurso n.º 314/2020 del recurso n.º 20/2021, que había sido interpuesto el 15 de enero de 2021 por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana contra el Decreto 112/2020.

10. En el seno del recurso n.º 20/2021, el Ayuntamiento de Castelló de la Plana había formulado demanda y solicitado a la Sala la anulación del Decreto 112/2020, así como del acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado para la anulación del citado Decreto.

11. Tras acordarse la acumulación, el 15 de diciembre de 2021, la Generalitat Valenciana contestó a las demandas del Ayuntamiento de Castelló de la Plana y de la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia, solicitando la desestimación de los recursos contencioso-administrativos interpuestos de contrario y la confirmación del Decreto y del acuerdo impugnados.

12. El 4 de marzo de 2022, el Ayuntamiento de Castelló contestó a la demanda del recurso n.º 20/2021 (Ayuntamiento de Castelló de la Plana), solicitando la desestimación de los recursos contencioso-administrativos interpuestos de contrario y la confirmación del Decreto y del acuerdo impugnados.

13. Por auto de 12 de enero de 2024 se resolvió sobre la prueba con el resultado que obra en autos.

14. Concluidas las actuaciones, por providencia de 20 de enero de 2025 se señaló el día 30 de enero de 2025 para la deliberación, votación y fallo.

15. Por escrito de fecha 23 de enero de 2025, al amparo del art. 270 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, el Ayuntamiento de Castelló aportó la publicación en el BOE del 20 de enero de 2025 del Decreto 187/2024, de 17 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el cambio de denominación del municipio de Castelló de la Plana por la forma bilingüe Castelló de la Plana/Castellón de la Plana.

16. Por diligencia de ordenación de 24 de enero de 2025 se dio audiencia a las partes sobre dicho documento, con el resultado que obra en autos.

17. El 30 de enero de 2025 se deliberó, votó y falló el recurso con el resultado que se expresará continuación.

Ha sido ponente D. Rafael Villafañez Gallego.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso. 1. La Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia (recurso n.º 314/2020), D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel (recurso n.º 317/2020) y el Ayuntamiento de Castelló de la Plana (recurso n.º 20/2021), impugnan el Decreto 112/2020, de 4 de septiembre, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano Castelló. El Ayuntamiento de Castelló de la Plana (recurso n.º 20/2021) impugna, además, el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado para la anulación del citado Decreto. 2. Los recurrentes

solicitan a la Sala la anulación del Decreto 112/2020 y que se deje sin efecto el cambio de denominación de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano Castelló. El Ayuntamiento de Castelló de la Plana (recurso n.º 20/2021) solicita, además, el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado para la anulación del citado Decreto. 3. La Generalitat Valenciana y el Ayuntamiento de Castelló solicitan la desestimación de los recursos y la confirmación del Decreto y del acuerdo impugnados.

SEGUNDO.- Posición de las partes. 4. La Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia solicita la anulación del Decreto 112/2020 por los siguientes motivos: Primero.- El informe redactado por la Academia Valenciana de la Lengua es absolutamente deficiente. Segundo.- El informe de la Academia Valenciana de la Lengua no acredita que la denominación de Castelló tenga una tradición histórica oficial. Tercero.- La denominación de Castelló produce confusión en la identificación de las administraciones públicas. 5. D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel solicitan la anulación del Decreto 112/2020 por los siguientes motivos: Primero.- Nulidad del Decreto 112/2020 por vulneración de los requisitos esenciales del procedimiento legalmente establecido en el Decreto 69/2017, de 2 de junio, del Consell, de regulación de los criterios y procedimiento para el cambio de denominación de los municipios y otras entidades locales de la Comunitat Valenciana (Decreto 69/2017), por incumplimiento de sus arts. 7.1.a), 8, 9.2, 10, 11.2.a) y b) y 13. Segundo.- Nulidad del Decreto 112/2020 por vulneración de los límites legales al cambio de denominación contenidos en el art. 4.5 del Decreto 69/2017 (por ser idéntica a otras denominaciones ya existentes y producir confusiones en la identificación de las administraciones Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza. 6. El Ayuntamiento de Castelló de la Plana solicita la anulación del Decreto 112/2020 por los siguientes motivos: Primero.- Infracción del art. 2.2 del Decreto 69/2017 por no adecuarse la nueva denominación del municipio a su tradición histórica y lingüística. Segundo.- Infracción del art. 4.5 del Decreto 69/2017 por producir la nueva denominación del municipio confusiones en la identificación de las administraciones públicas. Tercero.- El informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local no se pronuncia sobre la posible confusión que puede producirse en la identificación de las administraciones públicas. Cuarto.- El hecho de que los informes sean preceptivos y vinculantes no impide al órgano competente de la autorización del cambio de nombre del municipio, Consell de la Generalitat Valenciana, que se pronuncie en sentido desfavorable al cambio propuesto por el Ayuntamiento concernido. Los informes de la Academia Valenciana de la Lengua y del Registro de Entidades Locales son informes obstativos, en el sentido de que sólo obligan en cuanto al parecer negativo que pudieran expresar. 7. La Generalitat Valencia se opone a la estimación de los recursos por los siguientes motivos: Primero.- No se ha infringido el procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación. Segundo.- No existen informes contrarios al cambio de denominación (por no responder la nueva denominación del municipio a su tradición histórica y lingüística, ser idéntica a otra existente o producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas). 8. El Ayuntamiento de Castelló se opone a la estimación de los recursos por los siguientes motivos: Primero.- Mala fe procesal del Ayuntamiento de Castelló de la Plana en la interposición de su recurso. Segundo.- No se ha infringido el procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación. Tercero.- La nueva denominación del municipio se adecúa a su tradición histórica y lingüística, no coincide con otras existentes y no produce confusiones en la identificación de las administraciones públicas.

TERCERO.- Antecedentes de interés. 9. Para la decisión del presente recurso, debemos tener en cuenta los siguientes antecedentes de interés: i. Mediante Decreto de 20 de septiembre de 1982 (D.O. de la G.V., núm. 80), el Pleno del Consell aprobó el cambio de denominación del municipio entonces denominado Villanueva de Castellón por el de Vila Nova de Castelló, a fin de adecuar el nombre castellanizado del municipio a la toponimia valenciana, uniéndose al expediente un estudio del cronista oficial de la Villa (Centro de Cultura Valenciana), así como de Lo Rat Penat (Presidenta de la Sección de Filología, Dña. María Purificación), en apoyo del cambio toponímico solicitado por el Ayuntamiento, contando, asimismo, con el dictamen favorable de la Diputación Provincial de Valencia y del dictamen de la Consellería de Cultura que también consideraba preferible la denominación de Vilanova de Castelló. ii. Dicho Decreto de 20 de septiembre de 1982 fue anulado por sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 30 de septiembre de 1985, porque faltaba en el expediente informe de la Real Academia de la Historia, el cual fue emitido posteriormente con fecha 10 de marzo de 1987, en el sentido favorable a la sustitución del nombre de Villanueva de Castellón por el de Vila Nova de Castelló, ajustándose así al criterio expuesto y coincidente con los organismos competentes consultados. iii. En virtud de la Orden de 7 de julio de 1986 (BOE del 28 de agosto de 1986), por la Consejería de Administración Pública se dispuso el cumplimiento de la citada sentencia, si bien no consta el resultado de dichas actuaciones, por lo que el municipio continuó con la denominación de Villanueva de Castellón. iv. Mediante Decreto 137/1994, de 18 de julio, del Gobierno Valenciano, y a instancias del Ayuntamiento de Villanueva de Castellón se adoptó el nombre de Castelló de la Ribera, por ser la forma tradicional, según se establece en su artículo único: "El actual municipio de Villanueva de Castellón, de la provincia de Valencia, adoptará la forma tradicional de Castelló de la Ribera. Las referencias que al antiguo nombre se hubieren realizado por los órganos del Estado y otros organismos públicos se entenderán hechas, a partir de la publicación del presente Decreto en el "Boletín Oficial del Estado", a la nueva denominación". v. Dicho Decreto 137/1994 fue anulado por la sentencia dictada el 13 de febrero de 1998 por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo n.º 2370/94, por la que se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación del Col.lectiu de Veïns Pro-Referendum en virtud del allanamiento efectuado por la Administración demandada. vi. Por el Ayuntamiento de Castelló de la Ribera se interpuso recurso de casación contra la anterior resolución que fue estimado por la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de abril de 2004 (rec. 391/2001), ordenando retrotraer las actuaciones al momento de dictarse sentencia en que la Sala de instancia deberá pronunciarse con plenitud de jurisdicción acerca del Decreto impugnado. vii. En cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Supremo, por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 22 de abril de 2005, se estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación del Col.lectiu de Veïns Pro-Referendum al aceptar el allanamiento de la Administración demandada, autora del acto. viii. Por el Ayuntamiento de Castelló de la Ribera se interpuso recurso de casación contra la anterior resolución que fue estimado por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2009 (rec. 256/2007). ix. Por acuerdo plenario del Ayuntamiento de Villanueva de Castellón, de 21 de noviembre de 2019, se inició la instrucción del expediente de cambio de denominación del municipio. x. Tras solicitar informe a la Academia Valenciana de la Lengua y ser emitido en fecha 19 de diciembre de 2019, el pleno municipal, en fecha 16 de enero de 2020, adoptó acuerdo aprobando la propuesta de la denominación "Castelló" como nuevo topónimo. xi. Tras el escrito de alegaciones formulado por un vecino de la

localidad, el Ayuntamiento Pleno, en sesión de 12 de marzo de 2020, desestimó dichas alegaciones y aprobó definitivamente el cambio de denominación del municipio a "Castelló" como nuevo topónimo. xii. Remitido el expediente a la Generalitat Valenciana y tras la tramitación pertinente, incluido nuevo informe de la Academia Valenciana de la Lengua, mediante Decreto 112/2020, de 4 de diciembre, del Consell, se aprobó el cambio de denominación del municipio de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano "Castelló". xiii. El Ayuntamiento de Castelló de la Plana formuló requerimiento al Consell al objeto de que anulara/revocara el Decreto 112/2020 por infringir la normativa vigente, que fue desestimado mediante el acuerdo del Consell de 4 de diciembre de 2020.

CUARTO.- Consideración preliminar. 10. Por razones de orden sistemático y para facilitar la resolución de los diversos motivos de impugnación, los agruparemos en los siguientes apartados: - Mala fe procesal del Ayuntamiento de Castelló de la Plana en la interposición de su recurso. - Infracción del procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación. - Sobre el carácter preceptivo y vinculante de los informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua y por el Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal. - Infracción del límite material relativo a que la nueva denominación del municipio se adecúe a su tradición histórica y lingüística. - Infracción del límite material relativo a que la nueva denominación del municipio no sea idéntica a otra existente. - Infracción del límite material relativo a que la nueva denominación del municipio no pueda producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas.

QUINTO.- Marco normativo, jurisprudencia y precedentes de la Sala. 11. Antes de analizar los diversos motivos de impugnación, convendrá también contextualizar el debate mediante la exposición de la normativa y los precedentes de la Sala sobre esta concreta materia. 12. En el ámbito estatal, el art. 14.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), establece que los cambios de denominación de los municipios solo tendrán carácter oficial cuando, tras haber sido anotados en un Registro creado por 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». Por su parte, el art. 14.2 de la LBRL establece que la denominación de los municipios podrá ser, a todos los efectos, en castellano, en cualquier otra lengua española oficial en la respectiva Comunidad Autónoma, o en ambas. 13. A la mayoría necesaria para el cambio de denominación se refiere el art. 47.2.d) de la LBRL, disponiendo que se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las corporaciones para la adopción de acuerdos en materia de alteración del nombre del municipio. 14. Por su parte, el art. 30.4 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, establece que no se autorizará cambio de nombre cuando el propuesto sea idéntico a otro existente o pueda producir confusiones en la organización de los servicios públicos. 15. En el ámbito autonómico, la Generalitat tiene competencia exclusiva en la materia de régimen local y topónimos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.1.8.ª del Estatuto de Autonomía. 16. El art. 21 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (Ley 8/2010), regula el procedimiento para el cambio de denominación de municipios. 17. Según el art. 21.1 de la Ley 8/2010, 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. Por su parte, el art. 21.2 de la Ley 8/2010 prevé que el procedimiento y criterios para llevar a efecto la alteración de la denominación de los municipios se desarrollará reglamentariamente. 18. El desarrollo reglamentario del art. 21 de la Ley 8/2010 se encuentra recogido en el Decreto 69/2017. De esta regulación, en línea con las infracciones denunciadas en los diversos motivos de impugnación, a continuación destacaremos solamente algunos de sus aspectos. 19. Según el art. 2 del Decreto 69/2017, relativo al uso y adecuación del cambio de denominación, 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 el Decreto 69/2017 (art. 2.1) y la nueva denominación del municipio se adecuará a su tradición histórica y lingüística (art. 2.2). 20. El art. 3.2 del Decreto 69/2017 dispone que las administraciones locales y el resto de poderes públicos de la Comunitat Valenciana podrán solicitar a la Acadèmia Valenciana de la Llengua la emisión de informes o dictámenes y la realización de estudios en materia de onomástica. En ejercicio de esta competencia, la Acadèmia Valenciana de la Llengua revisará, a petición de la dirección general competente en materia de administración local, o en su caso, de la respectiva entidad local interesada, la denominación oficial de los topónimos de los municipios valencianos para su adaptación, por cuestiones formales, en los casos y con el procedimiento previsto en el Decreto 69/2017. 21. El art. 4 del Decreto 69/2017, que regula los criterios para el cambio de la denominación de los municipios, establece que no se autorizará el cambio del nombre del municipio cuando el propuesto sea idéntico a otro existente o pueda producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas. 22. Por lo que se refiere al procedimiento para el cambio de denominación, estamos ante un procedimiento bifásico en el que intervienen tanto la entidad local interesada como la Administración autonómica. 23. Así, en el ámbito de la tramitación por la entidad local interesada, el art. 7.1.a) del Decreto 69/2017 prevé que, en la instrucción del procedimiento se seguirá, entre otros, el siguiente trámite: se deberán recabar los informes justificativos y técnicos donde se razone adecuadamente el cambio que se propone. A estos efectos, señala el Decreto 69/2017, 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. 24. Según el art. 8 del Decreto 69/2017, relativo al 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. 25. El art. 9.2 del Decreto 69/2017 dispone que, 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. 26. Según el art. 10 del Decreto 69/2017, 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 hiciera, se le tendrá por desistido, previa resolución dictada en los términos de la ley del

procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. 27. En el ámbito de la tramitación del procedimiento para el cambio de denominación por los órganos de la Generalitat, el art. 11.2.a.) y b) del Decreto 69/2017 dispone que, concluida la instrucción del procedimiento, 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; y 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. 28. Por su parte, el art. 11.3 del Decreto 69/2017 dispone que los informes a los que se refiere el apartado anterior tendrán carácter vinculante. 29. La resolución del procedimiento por la Generalitat se regula en el art. 13 del Decreto 69/2017 que, en lo que aquí interesa, establece que 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 (art. 13.1). 30. 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 (art. 13.2). 31. En materia de cambio de denominación de los municipios, conforme a la jurisprudencia constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 10), nos encontramos ante una típica competencia de ejecución en materia de régimen local que, con arreglo al marco constitucional de distribución de competencias, el Estatuto de Autonomía de Valencia atribuye a sus respectivas Comunidades Autónomas. 32. El carácter básico del art. 14.1 de la LBRL, por otra parte, ha sido reconocido por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 10, señalando que la norma sólo condiciona el carácter oficial del cambio decidido por el poder público competente, lo cual es razonable para garantizar la seguridad jurídica; no correspondiendo ya al Estado la aprobación de los referidos cambios, el propio interés general supraautonómico en que esos cambios o alteraciones sean conocidos con carácter general, justifica plenamente la previsión cuestionada, que no supone control del Estado, sino un medio de garantizar esa necesaria publicidad en todo el territorio por medio de la inscripción del cambio en el correspondiente Registro estatal y de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». 33. Por otra parte, el Tribunal Supremo ha descartado que la normativa anteriormente citada sea contraria a la autonomía municipal en su aspecto de autoorganización, pues la normalización lingüística de una lengua o idioma cooficial entra en el ámbito o esfera de intereses de la comunidad local, pero excede de ella para afectar, de modo prioritario a los de la Comunidad Autónoma que tiene atribuida la específica competencia lingüística. Así pues, el cumplimiento y ejecución *in genere* de la normativa lingüística de la Comunidad Autónoma vincula también a los entes locales (en este sentido, por ejemplo, sentencia de 12 de junio de 2002 (rec. 3571/1996, FJ III.I). 34. En cuanto a los precedentes de la Sala vamos a destacar, en primer lugar, algunos razonamientos contenidos en la sentencia de 9 de mayo de 2022 (rec. 156/2019), que resultan también de utilidad para la decisión del presente recurso, como son los siguientes: - el procedimiento para el cambio de denominación regulado en el Decreto 69/2017 es "un procedimiento complejo o bifásico con la intervención de dos entidades públicas territoriales - municipio y comunidad autónoma-" (FJ 5). - "es indudable la transcendencia del cambio para el conjunto de los vecinos" (FJ 5). - "decisión tan

transcendente 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" (FJ 6). - "el Decreto autonómico 69/2017, de 2 de junio, es el único que disciplina el cambio de denominación de los municipios" (FJ 6). - "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" (FJ 6). - "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" (FJ 7). - "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*". 35. También en relación con el cambio de denominación de un municipio, la sentencia de esta Sala de 10 de julio de 2019 (rec. 77/2017, FJ 2), a propósito de los vicios del procedimiento, se declaró que no puede entenderse que cualquier defecto formal en la tramitación de un expediente, determine que el Decreto impugnado, haya sido dictado, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contiene las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados por todas las sentencias 36. Finalmente, en la sentencia de la Sala de 22 de abril de 2005 (rec. 2370/1994, FJ 4), citada en los antecedentes de interés por su relación con el caso, se afirmó que "en el acto impugnado hay elementos reglados, forma, procedimiento, competencia, etc., y otros que obedecen a razones de oportunidad, que forman parte del núcleo discrecional de la decisión. Pues bien, el ordenamiento ha otorgado la decisión sobre la oportunidad a la Generalidad Valenciana quien legítimamente cambió el nombre a la población, pero también legítimamente se allana considerando que los argumentos de la actor son correctos, sin que la Sala pueda sustituir a la Administración, demandada en los criterios de oportunidad del acto impugnado". 37. Como también se ha indicado en los antecedentes de interés, la resolución anterior fue confirmada en casación por la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de junio de 2009 (rec. 256/2007, FJ 7), en la que se razonó que "la recurrente podrá discutir si la aplicación al caso de autos de la Ley de la Generalidad Valenciana 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza del Valenciano (cuyo artículo 15.1 dispone que corresponde al Gobierno Valenciano determinar los nombres oficiales de los municipios de la Comunidad Valenciana) y del Decreto 58/1992 , de la misma Generalidad Valenciana, que regula el procedimiento para la alteración del nombre de los municipios en aquella Comunidad, se ha hecho conforme a las pautas normativas correspondientes.

Pero si en la decisión final de dicho Gobierno pueden intervenir, además, razones de mera oportunidad -a las que se refiere el tribunal de instancia-, el control jurisdiccional del acto no podrá conducir a la sustitución de aquellas razones por otras del mismo carácter que el tribunal considere prevalentes".

SEXTO.- Sobre la mala fe procesal del Ayuntamiento de Castelló de la Plana en la interposición de su recurso. 38. Según el Ayuntamiento de Castelló, el Ayuntamiento de Castelló de la Plana ha incurrido en mala fe procesal, prohibida por el art. 247 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), al interponer su recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 112/2020. 39. Esa mala fe procesal vendría determinada, por una parte, por seguir usando de diversas formas el topónimo de Castelló, que corresponde exclusivamente al Ayuntamiento de Castelló tras la aprobación del Decreto 112/2020. Por otra parte, por la aportación al proceso de pruebas documentales obtenidas a través del incumplimiento del art. 14 de la LBRL y del art. 2.1 del Decreto 69/2017. Y, finalmente, por vulneración por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana de sus propios actos, al haber optado por la denominación de "Castelló de la Plana" y no por "Castelló" en el cambio de denominación aprobado por 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". 40. El Ayuntamiento de Castelló de la Plana, en conclusiones, niega que haya incurrido en mala fe procesal en ninguna de sus actuaciones, ni en el uso de la marca "ajuntament de Castelló" en sus escritos o del dominio web, ni en la aportación al proceso de prueba documental, ni en virtud de actuación alguna contraria a sus propios actos. Añade que el Ayuntamiento de Castelló de la Plana jamás ha utilizado un nombre oficial distinta y niega toda relevancia al hecho de que otros municipios (Castelló de Rugat, Castelló de Farfalla y Castelló d' Ampuries) no hayan decidido impugnar el Decreto 112/2020. "Ninguna de las alegaciones aducidas de adverso son constitutivas de conductas contrarias a la buena fe procesal", concluye el Ayuntamiento de Castelló de la Plana a este respecto. 41. Pues bien, sobre esta cuestión ya tuvo ocasión de pronunciarse la Sala, si bien en relación exclusiva con la apertura de pieza incidental por mala fe procesal en la aportación de prueba documental (providencia de 24 de noviembre de 2022 y auto de 31 de julio de 2023). 42. Se declaró entonces que, con la aportación de prueba documental, el Ayuntamiento de Castelló de la Plana estaba actuando en defensa de un derecho con independencia de que la pretensión se pudiera estimar o no, lo cual privaba al acto de toda idea de perversión o mala intención. "En definitiva, aun cuando se discuta ese derecho, este cuestionamiento no es razón válida para apreciar mala fe, cuando se trata de aportación de pruebas que pueden ser admitidas por la Sala", concluyó la Sala en el auto de 31 de julio de 2023. 43. Y esta misma valoración debe reiterarse en sentencia, ahora con un alcance más general, pues no cabe apreciar mala fe por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana en la impugnación del Decreto 112/2020. 44. La mala fe procesal se ha apreciado por el Tribunal Supremo, entre los supuestos más caracterizados, en supuestos de ejercicio de pretensiones carentes de todo fundamento (auto de 9 de julio de 2019, rec. 246/2019, FJ 4), de iniciación de incidentes abiertamente improcedentes y de falta de respeto a la firmeza de las resoluciones judiciales (auto de 4 de junio de 20023, rec. 3946/1995, FJ 1) o en la actuación de la parte conducente a dificultar la toma de decisión de la Sala (auto de 9 de julio de 2019, rec. 244/2019, FJ 4) . 45. No concurren, en este caso, ninguna de las circunstancias anteriores. 46. El Ayuntamiento de Castelló de la Plana, a través de su recurso, se ha limitado a ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en relación con la actividad administrativa impugnada, cuestionando que el Decreto 112/2020 se ajuste al ordenamiento jurídico en los diversos aspectos a los

que se refieren los motivos de impugnación de su demanda. 47. No cabe confundir la legítima discrepancia sobre la legalidad del cambio de denominación aprobado por el Decreto 112/2020 con la actuación contraria a la buena fe de quien mantiene una postura distinta a la propia sobre la cuestión litigiosa. 48. Las diversas materializaciones de esa discrepancia a las que se refiere la contestación del Ayuntamiento de Castelló no son expresivas de mala fe procesal, sino el resultado de visiones y valoraciones contrapuestas en torno a la cuestión aquí discutida. 49. Por tanto, no cabe aplicar el art. 247 de la LEC a la demanda interpuesta por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana.

SÉPTIMO.- Sobre la infracción del procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación. 50. Sin varias las infracciones que se denuncian en los diversos recursos en relación con el procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación. 51. Así, por una parte, la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia sostiene que el informe redactado por la Academia Valenciana de la Lengua es absolutamente deficiente, lo que supone en definitiva la infracción del art.7.1.a) del Decreto 69/2017. 52. Por otra parte, D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel solicitan la anulación del Decreto 112/2020 por incumplimiento de los arts. 7.1.a), 8, 9.2, 10, 11.2.a) y b) y 13 del Decreto 69/2017. 53. Por razones sistemáticas, podemos agrupar las diversas infracciones procedimentales en tres grandes categorías: -en primer lugar, la omisión de trámites preceptivos, categoría en la que se debe incluir la infracción del art. 7.1.a) del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por falta de aportación de "informes" en plural y de 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; - en segundo lugar, la infracción del deber de motivación en relación con el contenido de diversos trámites, categoría en la que se incluyen: (i) la infracción del art. 7.1.a) del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel y por la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia, por falta de motivación adecuada y suficiente del informe de la Academia Valenciana de la Lengua; (ii) la infracción del art. 8 del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por no incluir el acuerdo plenario las razones justificativas del cambio de denominación propuesto; (iii) la infracción del art. 9.2 del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por falta de motivación de la respuesta dada a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública; (iv) por infracción del art. 11.2.a) del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por falta de motivación adecuada y suficiente del informe de la Academia Valenciana de la Lengua requerido durante la tramitación autonómica del procedimiento ; y (v) por infracción del art. 11.2.b) del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel y por Ayuntamiento de Castelló de la Plana, por falta de motivación del informe emitido por el ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, al no pronunciarse sobre el riesgo de confusión en la identificación de las administraciones públicas - y, en tercer lugar, la falta del trámite de subsanación, categoría en la que procede incluir la infracción de los arts. 10 y 13 del Decreto 69/2017 alegada por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel. **i) Omisión de trámites preceptivos.** 54. Como se ha señalado, la infracción del art. 7.1.a) del Decreto 69/2017 se alega por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por falta de aportación de "informes" en plural y de 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. 55. La Generalitat Valenciana considera, en cambio, que se ha

cumplido el trámite, al constar en el expediente la emisión de dos informes elaborados por la Academia Valenciana de la Lengua: documentos n.º 3 (Informe sobre el topónimo Castelló) y 16 (Informe sobre el topónimo Villanueva de Castellón). 56. El Ayuntamiento de Castelló también estima que el trámite ha sido debidamente cumplimentado, a partir del informe elaborado por un experto en lingüística como es el Presidente de la Sección de Onomástica de la Academia Valenciana de la Lengua. 57. La Sala coincide con la tesis sostenida por la Generalitat Valenciana y por el Ayuntamiento de Castelló. 58. Cuando el art. 7.1.a) del Decreto 60/2017 habla de "informes" en plural, no está exigiendo necesariamente que deban incluirse varios informes técnicos que avalen el cambio de denominación en cuanto a sus fundamentos históricos y lingüísticos. 59. Así se desprende claramente de la segunda parte del art. 7.1.a) del Decreto 69/2017, en que se alude en singular a 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. 60. La emisión de ese informe técnico puede atribuirse a la Academia Valenciana de la Lengua, dada la función de asistencia a las administraciones locales y el resto de poderes públicos de la Comunitat Valenciana que el art. 3.2 del Decreto 69/2017 le atribuye en este ámbito. 61. Esto es lo que ha sucedido en el presente caso, por lo que no cabe apreciar la infracción alegada. 62. El motivo tiene una segunda vertiente, que atiende a la suficiencia de la motivación del informe de la Academia Valenciana de la Lengua, y que examinaremos a continuación. **ii) Infracción del deber de motivación. ii.i) Por infracción del art. 7.1.a) del Decreto 69/2017.** 63. D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por una parte, y la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia, por otra, estiman que concurre esta infracción por falta de motivación adecuada y suficiente del informe de la Academia Valenciana de la Lengua. 64. Según D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, el estudio técnico de la Academia Valenciana de la Lengua, no es detallado, ni desde un punto de vista cuantitativo por cuanto solventa la cuestión en siete líneas no pueden, ni es detallado desde el punto de vista cualitativo, pues carece de rigor en la medida en que se refiere al siglo XII y "obvia ocho siglos de evolución toponímica". 65. Para la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia la normativa de aplicación exige que se acredite suficientemente la tradición histórica invocada o la correcta traducción a la lengua propia de la autonomía, en este caso el idioma valenciano. Y esa acreditación que debía realizar la Academia Valenciana de la Lengua no cumple, en su opinión, los requisitos mínimos de motivación y justificación que se impone a cualquier actuación de la administración. 66. La Generalitat Valenciana considera que el informe favorable de la Academia Valenciana de la Lengua permite entender cumplido el trámite, ya que incorpora una motivación suficiente para justificar el cambio de denominación propuesto. 67. El Ayuntamiento de Castelló, por su parte, alega que la motivación del informe de la Academia Valenciana de la Lengua es suficiente, pues no se desprende de la normativa de aplicación que deba tener una extensión determinada. 68. Convendrá aclarar que en este apartado nos referiremos únicamente al plano de la motivación desde la perspectiva formal, es decir, si el informe de la Academia Valenciana de la Lengua está suficientemente motivado. Qué deba entenderse por "adecuación a la tradición histórica y lingüística" y si el informe de la Academia Valenciana de la Lengua acredita que este límite se cumple en el caso de la denominación de "Castelló" serán cuestiones que se examinarán más adelante. 69. Pues bien, es cierto que el art. 7.1.a) del Decreto 69/2017 exige que el estudio técnico exponga "detalladamente" los fundamentos históricos y lingüísticos del cambio de denominación del municipio propuesto. 70. A juicio de la Sala, como señala el Ayuntamiento de Castelló, no cabe interpretar que la expresión "detalladamente" equivalga a exigir que el informe deba tener una determinada extensión o número de páginas. 71. Con la exigencia de detalle debemos entender, en cambio, la obligación de que el informe incorpore los fundamentos históricos y lingüísticos del cambio de denominación del municipio propuesto y que lo

haga de forma suficiente, a fin de garantizar que no se trata de una opinión absolutamente caprichosa o arbitraria, sino que tiene su respaldo en esa tradición histórica y lingüística a la que la nueva denominación debe adecuarse por establecerlo así el art. 2.2 del Decreto 69/2017. 72. Desde estos parámetros de control, entendemos que el informe de la Academia Valenciana de la Lengua emitido el 19 de diciembre de 2019 a instancia de la entidad local interesada está suficientemente motivado y que cumple la garantía de exponer detalladamente los fundamentos históricos y lingüísticos del cambio de denominación del municipio propuesto. 73. Nos remitimos a su contenido, tal y como obra en las actuaciones, por razones de economía expositiva. 74. Bastará decir aquí que buena prueba de lo anterior es que las partes recurrentes hayan podido combatir en este recurso las razones aducidas por la Academia Valenciana de la Lengua en dicho informe para justificar la adecuación de la nueva denominación de Castelló a la tradición histórica y lingüística del municipio, como después veremos. **ii.ii) Por infracción del art. 8 del Decreto 69/2017.** 75. Según D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, este artículo del Decreto 69/2017 se ha infringido en la medida en que el acuerdo plenario no incorpora las razones justificativas del cambio de denominación propuesto. 76. Según el Ayuntamiento de Castelló, la certificación literal del acta de la sesión del Pleno acredita que se han incorporado las razones justificativas del cambio de denominación propuesto, por lo que esta alegación carece de fundamento. 77. Pues bien, por una parte, con independencia de lo que se derive del certificado literal del acta, en el acta de la sesión plenaria del Ayuntamiento de Castelló celebrada el 16 de enero de 2020 constan debida y suficientemente acreditadas cuáles son las razones justificativas del cambio. 78. Por otra parte, a esas razones no resultan ajenos los recurrentes que alegan este motivo de impugnación pues, como se desprende de su escrito de demanda, han podido conocerlas y combatirlas por medio de la actividad alegatoria y probatoria que han tenido por conveniente desarrollar durante el curso del proceso. 79. Finalmente, en línea con lo anterior, no se aprecia que haya existido situación alguna de indefensión o de limitación del derecho de defensa como consecuencia de ese supuesto déficit de motivación del acuerdo plenario. Lo que, a su vez, determina que debemos excluir la posibilidad de apreciar un vicio invalidante (en este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2017, rec. 1717/2015, FJ 4). **ii.iii) Por infracción del art. 9.2 del Decreto 69/2017.** 80. Según D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, se ha infringido el art. 9.2 del Decreto 69/2017 por la respuesta dada a las alegaciones presentadas en el trámite de información pública por uno de los vecinos del municipio, D. Samuel, que incluían la petición de una consulta popular "para determinar el topónimo o en su defecto hacer la normalización lingüística del topónimo actual". 81. La Generalitat Valenciana considera que la alegación fue examinada y desestimada, por lo que no se ha producido ninguna infracción del procedimiento legalmente establecido. 82. El Ayuntamiento de Castelló opone que esta alegación infringe la doctrina de los actos propios, pues los recurrentes no intervinieron en el trámite de información pública ni efectuaron alegación alguna. 83. Consta en las actuaciones que la alegación formulada por D. Samuel fue desestimada por mayoría absoluta en la sesión plenaria del Ayuntamiento de Castelló celebrada el 12 de marzo de 2020, expresándose por el Alcalde, como fundamento de la decisión, que atender la alegación del vecino implicaría paralizar el expediente de cambio de denominación e iniciar el expediente sobre la consulta popular, existiendo un amplio consenso en torno a la nueva denominación y suponiendo la consulta el riesgo de "dividir más al pueblo". 84. Se estima suficientemente motivada la desestimación de la alegación, pues la discrepancia con las razones expresadas en el acuerdo plenario para descartar la celebración de una consulta popular sobre la denominación del municipio, que es en definitiva lo que parece que viene a expresarse en el motivo impugnatorio examinado, no es falta de motivación ni puede confundirse con ella. **ii.iv) Por infracción del art. 11.2.a) del Decreto 69/2017.** 85. Se alega por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose

Ángel que el informe emitido por la Academia Valenciana de la Lengua a solicitud de la Administración autonómica carece de la necesaria motivación. 86. En su opinión, el informe de la Academia Valenciana de la Lengua solicitado por los órganos de la Comunidad Autónoma no justifica con rigor histórico ni lingüístico el cambio de la denominación y sólo lo fundamenta en una práctica oral compartida con otros municipios. 87. La Generalitat Valenciana opone que se ha cumplido el trámite previsto en la normativa de aplicación, pues consta informe favorable de la Academia Valenciana de la Lengua a instancias de la Administración autonómica, por lo que el motivo de impugnación "resulta estéril y falto de fundamento". 88. Según el Ayuntamiento de Castelló, el informe de la Academia Valenciana de la Lengua emitido a solicitud acredita la adecuación a la tradición histórica y lingüística de la nueva denominación del municipio. 89. Se reiteran con ocasión de este motivo de impugnación las mismas cuestiones que se han examinado a propósito del relativo al informe de la Academia Valenciana de la Lengua emitido a solicitud de la entidad local interesada por lo que, *mutatis mutandis*, nos remitiremos a lo razonado previamente en el apartado ii.i) de este fundamento jurídico. 90. Con remisión al contenido del citado informe, por razones de economía expositiva, también entendemos que el informe de la Academia Valenciana de la Lengua emitido el 26 de junio de 2020 a solicitud de la Administración autonómica está suficientemente motivado, como acredita el hecho de que los recurrentes hayan podido discrepar de las razones contenidas en el mismo y combatirlas a través de las alegaciones y pruebas que han tenido por conveniente. Circunstancia, esta última, que excluye todo indicio de indefensión y, por ende, de invalidez del informe por falta de motivación. **ii.v) Por infracción del art. 11.2.b) del Decreto 69/2017.** 91. A juicio de D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, se ha infringido el art. 11.2.b) del Decreto 69/2017 por falta de motivación del informe emitido por el ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, al no pronunciarse sobre el riesgo de confusión en la identificación de las administraciones públicas. La misma infracción se denuncia por parte del Ayuntamiento de Castellón de la Plana. 92. La Administración autonómica considera que el trámite ha sido debidamente cumplido, pues obra en el procedimiento el informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que indica que, consultados los datos del Registro de Entidades Locales, la nueva denominación de Castelló, propuesta para el municipio de Villanueva de Castellón, de la provincia de Valencia, no coincide con la de ningún municipio inscrito en dicho Registro. 93. Según el Ayuntamiento de Castelló, en línea con lo alegado por la Generalitat Valenciana, el informe del Ministerio acredita que no existe ningún riesgo de confusión en la identificación de las administraciones públicas con el cambio de denominación del municipio propuesto. 94. A juicio de la Sala, no concurre la infracción alegada. 95. El art. 11.2.b) del Decreto 69/2017 literalmente dice que el informe del Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal deberá solicitarse 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. 96. Si el informe se ha ceñido en este caso al primer aspecto, es decir, a la inexistencia de inscripción en el Registro de Entidades Locales estatal de una denominación idéntica al cambio de denominación propuesto y no ha dicho nada acerca del riesgo de confusiones en la organización de los servicios públicos, no cabe interpretar el silencio sobre esta segunda parte como una infracción del deber de motivación. 97. Por una parte, el art. 11.2.b) del Decreto 69/2017 emplea la conjunción disyuntiva "o" y no la copulativa "y", lo que supone un argumento *a contrario* que enerva la tesis de los recurrentes de que dicho contenido deba ser una parte necesaria de todos los informes emitidos al amparo del art. 11.2.b) del Decreto 69/2017. 98. Por otra parte, el silencio del órgano informante sobre el riesgo de confusiones en la organización de los servicios públicos se interpreta

por la Sala como la asunción implícita de que ese riesgo no concurre con el cambio de denominación propuesto, más que como una infracción del procedimiento legalmente establecido por falta de motivación del informe en cuestión. De lo contrario, el órgano informante lo habría hecho constar así en su informe, pues estaba habilitado para hacerlo conforme a la normativa de aplicación. **iii) Falta del trámite de subsanación.** 99. Esta tercera categoría se concreta en los dos motivos de impugnación formulados por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel en relación con la infracción de los arts. 10 y 13 del Decreto 69/2017. 100. El primero de dichos preceptos se habría infringido, a su juicio, porque la Generalitat Valenciana no procedió a requerir al Ayuntamiento de Castelló para que subsanara la infracción de los arts. 7.1, 8 y 9.2 del Decreto 69/2017. El segundo, porque la Generalitat Valenciana ha dado por válido un expediente en el que se han omitido los trámites esenciales, sin plantearse la subsanación de ningún trámite. 101. Según la Generalitat Valenciana, existiendo constancia del cumplimiento de todas y cada una de las exigencias requeridas en el Decreto 69/2017, así como de la existencia de los informes favorables obrantes en el procedimiento tramitado (los cuales han sido tomados en consideración para la toma de la decisión por el Consell), hubiera resultado, antijurídico y contrario al principio de autonomía municipal, que la Administración autonómica hubiera impedido o no autorizado el cambio aprobado y propuesto por la administración municipal, tras cumplirse con todas y cada una de las formalidades legales requeridas y mediando una aprobación por mayoría absoluta en el seno municipal. 102. Añade que el Decreto 112/2020 es una decisión del Consell, como órgano competente de la Generalitat, que se ha adoptado cumpliendo estrictamente los condicionamientos legales, sobre la base del informe favorable emitido por la Academia Valenciana de la Lengua, institución que tiene la competencia para fijar las formas lingüísticamente correctas de la toponimia valenciana, y del informe favorable del Registro estatal de Entidades Locales. 103. El Decreto 112/2020, concluye, es una decisión discrecional (no arbitraria) que ha respetado el procedimiento legal y reglamentariamente establecido, y no puede ser tachado de ser contrario a Derecho. 104. El Ayuntamiento de Castelló también rechaza la procedencia de este motivo de impugnación al considerar que se han cumplido en el procedimiento de cambio de denominación todos y cada uno de los trámites previstos en el Decreto 69/2017. 105. Pues bien, la posibilidad de subsanación prevista en el art. 10 del Decreto 69/2017 se refiere a la falta de la "documentación necesaria exigida por este decreto", sin que en este caso se haya acreditado incumplimiento formal alguno en la tramitación del procedimiento por la entidad local interesada que debiera ser reparado por dicha vía. 106. El art. 13 del Decreto 69/2017 no incorpora ninguna posibilidad de subsanación de los trámites efectuados por la Administración autonómica para el cambio de denominación, a diferencia de la previsión del art. 10 del Decreto 69/2017, por lo que la infracción alegada carece del concreto respaldo normativo que se invoca en este apartado. 107. En cualquier caso, se puede aplicar a esta fase del procedimiento la misma conclusión alcanzada respecto a la tramitación por la entidad local interesada, al no haberse apreciado ningún incumplimiento formal por parte de la Generalitat Valenciana que, para la válida conclusión del procedimiento de cambio de denominación, debiera haber sido corregido por vía de subsanación. 108. Se desestima el motivo de impugnación.

OCTAVO.- Sobre el carácter preceptivo y vinculante de los informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua y por el Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal. 109. A propósito de la legalidad del acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado para la anulación del Decreto 112/2020, el Ayuntamiento de

Castelló de la Plana cuestiona la forma en que la Generalitat Valenciana ha entendido el alcance vinculante de los informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua y por el Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal. 110. Respecto al informe emitido por el Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, señala que el mismo no se pronuncia sobre la posible confusión que pueda producirse en la identificación de las administraciones públicas. A su juicio, dicho informe no puede ser vinculante a este respecto, por lo que la decisión sobre esta cuestión le corresponde al Consell. 111. Pues bien, por una parte, el art. 11.2.b) del Decreto 69/2017 sí prevé que el informe pueda referirse al riesgo de confusiones en la organización de los servicios públicos, por lo que no es del todo exacto afirmar que se trata de una decisión que queda totalmente reservada al Consell. 112. Por otra parte, en este caso, ya hemos señalado que el silencio del órgano informante sobre el riesgo de confusiones en la organización de los servicios públicos se interpreta por la Sala como la asunción implícita de que ese riesgo no concurre con el cambio de denominación propuesto, más que como una infracción del procedimiento legalmente establecido por falta de motivación del informe en cuestión. De lo contrario, el órgano informante lo habría hecho constar así en su informe, pues estaba habilitado para hacerlo conforme a la normativa de aplicación. 113. Por tanto, procede desestimar esta primera vertiente del motivo. 114. Además, el Ayuntamiento de Castelló de la Plana considera que los informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua y por el Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, aunque sean preceptivos y vinculantes, deben caracterizarse como obstativos, en el sentido de que no impiden al Consell que se pronuncie en sentido desfavorable al cambio propuesto por el Ayuntamiento concernido. Lo que no puede es sustituir la propuesta por otra, pero nada le impide, al amparo de lo dispuesto en el art. 4.5 y 13 del Decreto 69/2017, denegar el cambio de denominación por estimar que puede producir confusión en la identificación de las administraciones públicas, como es el caso que nos ocupa. 115. El motivo de impugnación se basa aquí en la premisa que se ha descartado anteriormente, es decir, que el informe del Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal sólo se ha pronunciado sobre la cuestión de la coincidencia con otro municipio inscrito en el Registro Estatal y no sobre el riesgo de confusiones en la organización de los servicios públicos. 116. Como se ha indicado, el silencio del informe no puede interpretarse en el sentido indicado por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana, sino en el de descartar de modo implícito que el cambio de denominación propuesto pueda producir confusiones en la organización de los servicios públicos. 117. Procede recordar que, según la jurisprudencia, cuando un informe es vinculante la autoridad que lo pide debe conformarse con él, sin que le quepa ninguna otra salida posible. El dictamen vinculante, en sentido estricto, implica una participación del órgano consultivo en la decisión -que viene a ser codecisión- por lo que la vinculación no puede suponerse, afirmarse al margen de lo que disponga en forma expresa la Ley ni interpretarse en forma extensiva (en este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2019, rec. 263/2018, FJ 4). 118. Según el art. 11.3 del Decreto 69/2017, los informes previstos en el art. 11.2.a) y b) tienen carácter vinculante. 119. La actuación seguida por el Consell, al conformarse con el contenido de los informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua y por el Ministerio competente responsable del Registro de Entidades Locales estatal, resulta ajustada a la normativa y jurisprudencia de aplicación. 120. Se desestima el motivo de impugnación.

NOVENO.- Sobre la infracción del límite material relativo a que la nueva denominación del municipio se adecúe a su tradición histórica y lingüística.

121. A propósito de este motivo de impugnación, que se invoca por las tres partes

recurrentes, la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia alega que el informe de la Academia Valenciana de la Lengua no acredita que la denominación de Castelló tenga una tradición histórica oficial. 122. Sostiene, al efecto, que lo relevante es determinar si el municipio de Villanueva de Castellón ha utilizado oficialmente en algún momento la denominación de Castelló, por cuanto sólo eso puede entenderse como un elemento definitorio y justificativo para acordar el cambio de nombre, apartando referencias genéricas y no acreditadas, como las realizadas por la Academia Valenciana de la Lengua. 123. Y concluye que la documentación que ha aportado al recurso es abrumadoramente contraria a que Castelló tenga ningún tipo de tradición histórica ni haya sido utilizado oficialmente en ninguna época para denominar a este municipio. 124. D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, por su parte, consideran que los diversos informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua carecen de "rigor histórico y de sentido de la equidad con otros municipios en cuyo nombre se integra la toponimia Castelló", añadiendo que no hay fundamento de una razón histórico-lingüística para el cambio de denominación, pues una oralidad compartida a otros municipios no puede ser fundamento, porque trazar la línea histórica en el siglo XIII es obviar cualquier rigor neutro histórico-lingüístico y menoscabar el derecho de otros municipios al mismo trato y consideración. 125. Por último, el Ayuntamiento de Castelló de la Plana afirma también que la denominación "Castelló", al contrario de lo que se ha pretendido motivar, no responde a ninguna denominación o tradición histórica. 126. A juicio del Ayuntamiento de Castelló de la Plana, la denominación propuesta y, después, autorizada por el Consell no responde a su tradición histórica y lingüística, sino a un supuesto consenso que les permita zanjar la histórica polémica político-vecinal respecto a la denominación del municipio. 127. La Generalitat Valenciana opone que se han tenido en cuenta, a estos efectos, los informes emitidos por la Academia Valenciana de la Lengua, en los que han quedado debidamente reflejados los fundamentos históricos y lingüísticos del cambio de denominación propuesto. 128. El Ayuntamiento de Castelló, por su parte, señala que los informes de la Academia Valenciana de la Lengua cumplen los criterios establecidos en los arts. 2 y 4.5 del Decreto 69/2017; que el criterio de adecuación a la tradición lingüística no puede interpretarse como equivalente a su traducción oficial; que la tradición histórica de la toponimia en el territorio de la Comunidad Valenciana no proviene únicamente de los siglos XIX y XX, sino que se remonta a épocas históricas muy anteriores; que la oficialidad anterior del topónimo no es un requisito establecido en el Decreto 69/2017; que la denominación de "Villanueva de Castellón" consta oficialmente desde la segunda mitad del siglo XIX; que la denominación de "Castelló" existe y se ha usado desde el siglo XIII y que es el único elemento común que contienen las 11 denominaciones que el municipio ha tenido desde el siglo XIII hasta la actualidad; y que la publicación *Corpus Toponímic Valencià* (2009) y el manual *Criteris per a la fixació de la toponímia valenciana* (2019), elaborados por la Academia Valenciana de la Lengua, así como sus dos informes, sí tienen carácter vinculante. 129. Pues bien, la delimitación del concepto de la adecuación de la nueva denominación del municipio a su tradición histórica y lingüística, que exige el art. 2.2 del Decreto 69/2017, pasa por su caracterización como concepto jurídico indeterminado. 130. Sobre los conceptos jurídicos indeterminados nos interesa ahora destacar dos aspectos que han sido resaltados por la jurisprudencia. 131. Por una parte, que la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las normas reglamentarias es no sólo posible y constitucionalmente lícito sino habitual e inevitable, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia. En definitiva, supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado "halo o zona de incertidumbre", en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. Se trata de una técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta

en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante (en este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2003, rec. 3127/2001, FJ 3). 132. Y, por otra parte, que en la tarea de individualización de todo concepto jurídico indeterminado existe siempre una zona de polémica en la que se suele admitir la posibilidad de varias soluciones con similar justificación y legitimidad que merecen ser respetadas mientras no rebasen los límites que significan la interdicción de la arbitrariedad, la razonabilidad y el error patente (en este sentido, por ejemplo, sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2011, rec. 3078/2008, FJ 4). 133. A la luz de esta jurisprudencia, consideramos que la denominación de Castelló se adecúa a su tradición histórica y lingüística, conforme a lo que establece el art. 2.2 del Decreto 69/2017. 134. Así resulta, por una parte, del contenido de los informes de la Academia Valenciana de la Lengua que en el curso del expediente se han recabado por las Administraciones local y autonómica, a los que nos remitimos por razones de economía expositiva. 135. Por otra parte, los informes periciales aportados por el Ayuntamiento de Castelló refrendan la opinión técnica emitida por la Academia Valenciana de la Lengua y a los que también nos remitimos por las mismas razones de brevedad y economía: el denominado "informe sobre la denominación de «Castelló» considerada desde la ciencia toponímica en sus diversos aspectos", elaborado por D. Norberto, Licenciado en Filología por la Universitat de València, en Documentación por la UOC y en Ciencias Eclesiásticas por la Facultad de Teología de San Vicente Ferrer de Valencia; y el denominado "informe sobre la tradición histórica y tradición lingüística de la denominación de Castelló (S. XIII al S. XXI), elaborado por D.^a Luisa, doctora en Historia Medieval de la Universitat de València. 136. Procede aclarar, no obstante, que hemos de limitarnos a valorar los aspectos puramente técnicos que se recogen en los mismos, descartando la procedencia de las valoraciones jurídicas que se advierten en alguno de ellos (como, por ejemplo, el apartado 3.5 del informe de D. Norberto, titulado "la legislación no exige que el nuevo topónimo haya sido antes topónimo oficial" o la conclusión 15^a, recogida en la p. 113 del informe, en que se afirma que "Castelló" es una denominación legal para un municipio español porque no coincide con ningún otro registrado en el Registro de Entidades Locales, y el organismo competente no ha apreciado que "pueda producir confusiones en la organización de los servicios públicos"). 137. Recordemos a estos efectos que es necesario prescindir de las opiniones de los peritos en que se dictamina cualquier cuestión de interpretación jurídica, respecto de cuya materia está rigurosamente excluida la prueba pericial (en este sentido, por ejemplo, auto del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2013, rec. 741/2012, FJ 3). 138. En los aspectos puramente técnicos, la valoración que alcanza la Sala es que se trata de informes rigurosos, exhaustivos y motivados, que documentan ampliamente la tradición histórica y lingüística de la denominación de Castelló. Basta su sola lectura para comprobarlo. 139. Así, por ejemplo, D. Norberto concluye en las pp. 112 y 113 de su informe: "9. "Castelló" tiene una tradición histórica constante e ininterrumpida desde el siglo XII avalada documentalmente, no sólo en documentos primarios, sino también en obras de cronistas, historiadores, ilustrados y enciclopedistas; en la cartografía de los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, que ignora la denominación de 'Vilanova de Castelló' o 'Villanueva de Castellón' hasta 1836; y en los testimonios de personas relevantes de la población. 10. "Castelló" es el nombre adecuado para la normalización toponímica aunque no sea la simple traducción de 'Villanueva de Castellón', porque normalizar un topónimo valenciano no consiste simplemente en traducirlo al valenciano. No se trata de traducir sino de adecuar a la tradición histórica y lingüística y de volver al nombre con que los vecinos y habitantes han llamado siempre a su pueblo de manera constante e ininterrumpida: "Castelló". 11. "Castelló" goza de una tradición oral también constante

y viva, tal como han indicado los informes de la AVL, que se puede demostrar con testimonios de la literatura popular, con la utilización de los gentilicios "castellonense", "castelloner" y "castellonenc", y con la existencia de numerosas asociaciones locales que usan estos gentilicios o que incluyen "Castelló" en su razón social". 140. Por su parte, además de formular unas conclusiones coincidentes con las de D. Norberto, D.^a Luisa aporta un dato sumamente significativo en la p. 102 de su informe: "Asimismo, se acredita como el elemento toponímico "Castelló" es el común denominador y aparece en las once denominaciones identificadas en el análisis de la documentación del siglo XIII hasta la actualidad. Una realidad que permite afirmar y verificar que la actual denominación de Castelló es por razones históricas, lingüísticas y patrimoniales adecuada, idónea y representativa del conjunto de sus habitantes". 141. Frente a este sólido y contundente soporte probatorio, que justifica la adecuación de la denominación Castelló a la tradición histórica y lingüística del municipio y que avala la corrección del criterio técnico expresado por la Academia Valenciana de la Lengua, no se opone una actividad equivalente en sentido contrario. 142. No son suficientes, a estos efectos, las críticas acerca de la densidad de los informes de la Academia Valenciana de la Lengua, pues no se trata tanto de acumular más o menos testimonios documentales que reflejen la tradición histórica y lingüística de la nueva denominación propuesta, como de justificar tales extremos de forma suficiente, que es lo que ha sucedido en este caso, como ponen de relieve los informes periciales aportados por el Ayuntamiento de Castelló. 143. Tampoco resulta decisivo el hecho de que Castelló no haya sido la denominación oficial del municipio hasta la aprobación del Decreto 112/2020, pues la adecuación a la tradición histórica y lingüística a la que se refiere el art. 2.2 del Decreto 69/2017 es un concepto más amplio que el de nombre oficial., de modo que resulta posible elegir denominaciones que no hayan sido utilizadas previamente de forma oficial siempre que se adecúen a la tradición histórica y lingüística del municipio. 144. Los informes periciales aportados por el Ayuntamiento de Castelló documentan extensamente el uso del nombre de Castelló desde el siglo XIII hasta la actualidad (por ejemplo, la "conclusión sobre la tradición histórica" que obra en las pp. 102 y siguientes del informe de D.^a Luisa o "los fundamentos históricos de la denominación "Castelló" o justificación de la tradición histórica de esta denominación", en las pp. 50 y siguientes del informe de D. Norberto), por lo que no es cierto que se haya interrumpido la línea histórica en el siglo XIII. 145. Por último, tampoco enervan la conclusión expuesta las meras discrepancias de los recurrentes, huérfanas de prueba y formuladas de forma apodíctica, con la tradición histórica y lingüística de la denominación de "Castelló" que se documenta por la Academia Valenciana de la Lengua y los restantes elementos de convicción que obran en autos. 146. En definitiva, ha quedado justificado que la denominación de "Castelló" se adecúa a la tradición histórica y lingüística del municipio, tal y como exige el art. 2.2 del Decreto 69/2017. 147. Se desestima el motivo de impugnación.

DÉCIMO.- Sobre la infracción del límite material relativo a que la nueva denominación del municipio no sea idéntica a otra existente. 148. D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel solicitan la anulación del Decreto 112/2020 por entender que la denominación de Castelló infringe el primero de los límites previstos en el art. 4.5 del Decreto 69/2017, es decir, por ser idéntica a la de otra ya existente. 149. A su juicio, la coincidencia es doble, por un lado, con la provincia de Castelló y por otro lado, *de facto*, con Castelló de la Plana. 150. Según la Generalitat Valenciana, el certificado del Registro estatal de entidades locales acredita que la nueva de denominación de Castelló no coincide con la de ningún municipio inscrito en dicho Registro, por lo que no cabe apreciar la infracción alegada. 151. En la misma línea, el Ayuntamiento de Castelló entiende que el informe preceptivo y vinculante del Ministerio competente demuestra

que el topónimo Castelló no coincide en ningún otro municipio del registro de entidades locales. 152. Cuando el art. 4.5 del Decreto 69/2017 establece que "no se autorizará el cambio del nombre del municipio cuando el propuesto sea idéntico a otro existente", lo que prohíbe el precepto es que las denominaciones que son objeto de comparación sean absolutamente iguales. 153. La semejanza, el parecido o la similitud, en cambio, no entran dentro de esta prohibición, pues no se cumple la relación de identidad a que se refiere el art. 4.5 del Decreto 69/2017. 154. Este segundo grupo de casos deben analizarse a la luz de la otra prohibición que establece la norma mencionada, es decir, el riesgo de confusión en la organización de los servicios públicos. 155. Por tanto, no cabe aplicar a la denominación de Castelló el límite relativo a la identidad con otra denominación ya existente ni en relación con el municipio de Castelló de la Plana, ni con la provincia de Castelló/Castellón, pues en ninguno de los casos considerados se trata de los mismos nombres. 156. Se desestima el motivo de impugnación.

UNDÉCIMO.- Sobre la infracción del límite material relativo a que la nueva denominación del municipio no pueda producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas. 157. Todos los recurrentes coinciden en que la denominación de Castelló infringe el segundo de los límites previstos en el art. 4.5 del Decreto 69/2017, es decir, puede producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas. 158. Según la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia, por una parte, la confusión se produce respecto del municipio y capital de provincia, Castelló de la Plana, que coloquialmente es conocida por Castelló. Y, por otra, respecto de la provincia de Castelló, entidad administrativa con la que coincide exactamente y sobre la que evidentemente se generarán graves disfunciones administrativas en cuanto a su identificación. 159. En parecidos términos se pronuncian D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, afirmando que resulta difícil de justificar que no pueda dar lugar a confusión la denominación de Castelló aprobada por el Decreto 112/2020, dados los municipios existentes que ostentan Castelló como parte de su nombre y mucho más cuando Castelló de la Plana es conocido de forma extensiva como Castelló y cuando, además, está la provincia de Castelló y su Diputación. 160. En su opinión, ese riesgo de confusión no es sólo teórico, sino que ya se ha exteriorizado de diversas formas (por ejemplo, en las gestiones de sede electrónica, de la propia Generalitat en la difusión de su organización, en la web de Sanidad o en los rótulos y carteles que existen en las carreteras). 161. Sostienen en su demanda, a este respecto, que "en el presente caso, ni se ha respetado que Castelló es la forma tradicional, común, oral y gráfica de denominar a Castelló (de la Plana) y de su provincia, y que, de hecho, gran parte de la confusión viene de esa realidad de la que también participa la Generalitat, quién no sólo se confunde, sino que además colabora activamente en la confusión al aceptar el cambio de denominación objeto de la presente demanda". 162. Por último, el Ayuntamiento de Castelló de la Plana denuncia que se están produciendo muchísimas confusiones en la ciudadanía a la hora de identificar a ambas administraciones públicas, y así, se presentan en la sede electrónica del Ayuntamiento de Castelló (Valencia) un gran número de instancias dirigidas al Ayuntamiento de Castelló de la Plana. 163. Por otra parte, en el Ayuntamiento de Castelló de la Plana, desde el 30 de marzo a 6 de julio de 2021, únicamente hay 1 escrito o registro presentado en la sede electrónica del Ayuntamiento de Castelló de la Plana y que corresponde al Ayuntamiento de Castelló (Valencia). Así mismo, el propio ayuntamiento del citado municipio les ha reenviado 5 escritos o registros, que iban dirigidos a él y no al de Castelló de la Plana, así como por SIR (Sistema de Interconexión de registros) 4 peticiones que se han rechazado por no ser peticiones dirigidas al Ayuntamiento de Castelló de la Plana. 164. Según el Ayuntamiento de Castelló de la Plana, no sólo se

han producido confusiones y errores en la ciudadanía sino que la propia Administración de la Generalitat Valenciana continuamente remite escritos oficiales al Ayuntamiento de Castelló de la Plana, dirigiéndose como Castelló. En otras ocasiones y también dirigiéndose al municipio de Castelló de la Plana, como Castelló, hace constar el nombre del alcalde del municipio valenciano, Onésimo. Asimismo, también señala que la Mesa de las Cortes Valencianas ha presentado en la sede electrónica del Ayuntamiento de Castelló (Valencia), escritos dirigidos a Castelló de la Plana. 165. La Generalitat Valenciana opone que el procedimiento se ha tramitado conforme a los trámites establecidos en el Decreto 69/2017 y que los informes recabados en el curso del mismo no hicieron alusión alguna a la existencia de posibles confusiones (en particular, la consulta evacuada por la Dirección General de Administración Local al Registro de Entidades Locales estatal). 166. El Ayuntamiento de Castelló se opone a este motivo de impugnación, en primer lugar, por entender que el informe preceptivo del Ministerio, que tiene carácter vinculante, es correcto: el topónimo Castelló no produce confusión en la identificación de las administraciones públicas, ni en este caso tampoco produce confusiones en la organización de los servicios públicos. 167. Además, el Ayuntamiento de Castelló se opone a las alegaciones y pruebas aportadas por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel, afirmando que se trata de simples capturas de internet y búsquedas de Google que les ha interesado introducir en el debate y que es un hecho público y notorio que los habitantes del pueblo de Castelló, visitantes y habitantes del resto de la comarca de la Ribera Alta (provincia de Valencia/Valencia) saben distinguir dicho municipio de la ciudad de Castellón de la Plana y capital de la provincia de Castellón/Castellón. 168. Alega también el Ayuntamiento de Castelló que el actual Registro de Entidades Locales existen inscritas las denominaciones oficiales de 38 provincias con idéntica denominación de que su capitalidad, y que en ningún caso existe confusión entre la provincia y su capital que es una ciudad, sino coincidencia en la nomenclatura sabiendo socialmente diferenciar entre la ciudad y el resto de la provincia. 169. Por lo que se refiere a las alegaciones del Ayuntamiento de Castelló de la Plana, el Ayuntamiento de Castelló sostiene que la sede electrónica del primero sufrió un ataque informático el 30 de marzo de 2021, que lo mantuvo sin funcionar durante siete días seguidos, lo que provocó que los escritos se presentaran en la sede electrónica del segundo. 170. Añade que puede haber habido errores por parte de algunos ciudadanos, pero no confusión en la identificación de las administraciones públicas, porque de 172.589 habitantes de Castellón de la Plana en el año 2021 y 42.793 registros de entrada en el Ayuntamiento de Castellón de la Plana a fecha 23 de julio de 2021, se han acreditado de contrario sólo 474 registros con error y los 10 escritos con error. 171. En cuanto a los errores sufridos por parte de la Generalitat Valenciana y la Mesa de las Cortes Valencianas, considera que se trata únicamente de errores de transcripción por parte de las personas que han confeccionado los documentos aportados con la demanda a que se refiere esta alegación, sin que quepa identificar tales errores con el segundo límite previsto en el art. 4.5 del Decreto 69/2017. 172. Pues bien, de nuevo nos encontramos ante un límite expresado por la norma en forma de concepto jurídico indeterminado, por lo que nos remitiremos a la jurisprudencia citada anteriormente sobre esta misma cuestión. 173. Conviene recordar, *prima facie*, la literalidad de la norma contenida en el art. 4.5 del Decreto 69/2017, que impone como límite que la nueva denominación no puede traspasar que la misma "pueda producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas". 174. Al tratar de delimitar conceptualmente qué significa el límite en cuestión, debemos destacar diversos aspectos de los términos literales en que se expresa la norma. 175. Por una parte, "pueda producir" supone que el límite opera a partir de la constatación del riesgo de confusión en la identificación de las administraciones públicas, sin que sea necesario acreditar que esa confusión haya llegado a producirse. 176. Por otra parte, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, en su 23ª edición, define "confusión" en su primera

acepción como "acción y efecto de confundir". Confundir, a su vez, se define en sus tres primeras acepciones, respectivamente, como "mezclar cosas diversas de manera que no puedan reconocerse o distinguirse", "desconcertar a alguien" y "equivocar". 177. Por último, por "identificación de las Administraciones Públicas", también nos serviremos de la definición de identificación en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua como "acción y efecto de identificar o identificarse" y de identificarse, en su segunda acepción, como "reconocer si una persona o cosa es la misma que se supone o se busca". 178. En definitiva, por "pueda producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas" debe entenderse el riesgo de que la nueva denominación municipio de que se trate no permita reconocerlo correctamente en relación con otras administraciones públicas, dando lugar a equívocos y errores por tal motivo. 179. No nos dice la norma cómo o en qué grado debe definirse ese riesgo de confusiones, siendo esta la tarea de individualización de todo concepto jurídico indeterminado a la que se refiere la jurisprudencia que hemos citado anteriormente. 180. Con la aprobación del Decreto 112/2020, tanto la entidad local interesada (el Ayuntamiento de Castelló) como la Administración autonómica han estimado que no existe ese riesgo de confusiones. Fundamentalmente, a partir del informe del Ministerio competente sobre la inexistencia de otros municipios con idéntica denominación inscrita a que hemos hecho referencia en reiteradas ocasiones. 181. Las partes recurrentes, en cambio, refieren diversas formas en que ese riesgo se produce con la denominación de Castelló aprobada por el Decreto 112/2020. 182. En unos casos, en un plano teórico, por la similitud o semejanza con otros municipios existentes que también ostentan Castelló como parte de su nombre, con el municipio de Castelló de la Plana y con la provincia de Castelló y su Diputación. 183. En otros casos, en un plano práctico, por las confusiones que se han producido por parte de la ciudadanía, de la Generalitat Valenciana y de la Mesa de las Cortes Valencianas en la identificación recíproca de los municipios de Castelló de la Plana y Castelló. 184. Pues bien, a juicio de la Sala, la denominación de Castelló puede producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas y, en concreto, con el municipio de Castelló de la Plana. 185. La prueba aportada por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana con su demanda demuestra que ese riesgo se ha materializado ya en forma de confusiones por parte de la ciudadanía y otras administraciones públicas entre dicho municipio y el de Castelló, una vez asumida la nueva denominación. 186. Así, por una parte, el informe del Secretario General del Ayuntamiento de Castelló de la Plana acredita que "desde el 8 de abril de 2021 hasta el día de la fecha se han recibido en este Ayuntamiento 474 registros de entrada remitidos por el Ayuntamiento de Castelló (Valencia) relativos a registros de entrada presentados por error en su sede electrónica desde el 30 de marzo hasta el 10 de junio de 2021 que iban dirigidos a nuestro Ayuntamiento" (documento n.º 17 de la demanda del Ayuntamiento de Castelló de la Plana). Si bien el documento lleva por título "informe", en realidad constituye la constatación sobre una determinada realidad emitida por quien tiene legalmente atribuidas funciones de fe pública en el ámbito de la Administración Local (art. 92 bis, apartado 1.a), de la LBRL). Constatación que, por lo demás, resulta determinante para la decisión del presente motivo de impugnación y, por ende, del propio recurso. 187. Desde el 30 de marzo al 6 de julio de 2021, la Jefa de la Sección de Gobierno Abierto en funciones del Ayuntamiento de Castelló de la Plana informa que hay un escrito presentado en su sede electrónica que corresponde al Ayuntamiento de Castelló, que el Ayuntamiento de Castelló ha reenviado cinco escritos que el Ayuntamiento de Castelló de la Plana aceptó pero que no iban dirigidos a él y que fueron devueltos por expedientes erróneos y que por SIR (Sistema de Interconexión de registros) se han rechazado cuatro entradas del Ayuntamiento de Castelló por no ser peticiones dirigidas al Ayuntamiento de Castelló de la Plana (documento n.º 18 de la demanda del Ayuntamiento de Castelló de la Plana). 188. Los documentos n.º 19 a 25 de la demanda del Ayuntamiento de Castelló de la Plana son ejemplos de confusiones y errores por parte de la Generalitat

Valenciana y la Mesa de las Cortes Valencianas en la identificación de los dos municipios. 189. El hecho de que se haya aprobado el cambio de denominación de Castelló de la Plana por la forma bilingüe Castelló de la Plana/Castellón de la Plana, en virtud del Decreto 187/2024, de 17 de diciembre, del Consell, no enerva la conclusión expuesta, pues la confusión deriva de la homonimia en el término Castelló que ambos municipios comparten y que se mantiene tras el cambio de denominación indicado. 190. A juicio de la Sala, la documental aportada por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana revela que el riesgo de confusión en la identificación de las administraciones públicas existe y es real, habiendo dado lugar a errores por parte de la ciudadanía, de la Generalitat Valenciana y la Mesa de las Cortes Valencianas en sus respectivas relaciones con los municipios de Castelló y Castelló de la Plana, tomando uno por otro. 191. Se han generado, de este modo, numerosas distorsiones en el normal funcionamiento de las administraciones públicas concernidas, que es justamente lo que trata de evitar el límite que estamos examinando en orden a garantizar, entre otros, los principios de actuación y relaciones de las Administraciones Públicas referidos al servicio efectivo a los ciudadanos y a la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados (art. 3.1.a) y h), respectivamente, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). 192. Ese riesgo de confusión, ya materializado en las diversas formas que se han descrito, no puede minusvalorarse mediante la técnica de diluirlo en una comparación entre el conjunto de la población del Ayuntamiento de Castelló de la Plana y el número de registros erróneos presentados por los ciudadanos o apelando al argumento de que resulta inevitable que alguna confusión pueda llegar a producirse. 193. A juicio de la Sala, la prueba aportada y no desvirtuada de contrario acredita que se ha traspasado el límite previsto en el art. 4.5 del Decreto 69/2017 relativo al riesgo de confusión en la identificación de las administraciones públicas, de forma real, significativa y no testimonial. 194. Como resulta del marco normativo y jurisprudencial anteriormente expuesto, no nos corresponde sustituir a la Administración en el juicio de oportunidad inherente a la aprobación del cambio de denominación del municipio de Castelló, pero sí controlar el respeto a los límites previstos en el Decreto 69/2017. 195. Uno de ellos, como ordena el art. 4.5 del Decreto 69/2017, es que el cambio de denominación no puede autorizarse si el nombre propuesto puede producir confusiones en la identificación de las administraciones públicas. 196. Ni la administración local interesada ni la Administración autonómica estimaron que la denominación de Castelló infringía dicho límite. 197. Sin embargo, la prueba practicada en el presente recurso ha evidenciado que dicha apreciación no fue correcta y que la denominación de Castelló puede producir confusiones con el municipio de Castelló de la Plana, por lo que procede la estimación de los recursos y la anulación del Decreto 112/2020.

DECIMOSEGUNDO.- A modo de conclusión. 198. En definitiva, a modo de conclusión, no apreciamos que el Ayuntamiento de Castelló ni la Generalitat Valenciana hayan incumplido los trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido para el cambio de denominación, como tampoco que se haya producido indefensión de ningún tipo con ocasión de la tramitación del referido procedimiento. 199. Tampoco consideramos que la denominación de Castelló no se adecúe a la tradición histórica y lingüística del municipio ni que sea coincidente con otra ya existente. 200. Sin embargo, la nueva denominación del municipio puede producir confusiones en la organización de los servicios públicos y, de hecho, ya las ha producido en relación con el Ayuntamiento de Castelló de la Plana, dando lugar a numerosos errores en la identificación de las respectivas Administraciones Públicas por parte de la ciudadanía, la Generalitat Valenciana y la Mesa de las Cortes Valencianas. 201. En la medida en que esta circunstancia supone un límite infranqueable al cambio de denominación del municipio,

según lo que resulta de la normativa y jurisprudencia de aplicación, procede anular el Decreto 112/2020 y el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana para la anulación del citado Decreto.

DECIMOTERCERO.- Decisión del recurso. 202. Se estiman los recursos interpuestos por la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia (rec. 314/2020), por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel (rec. 317/2020) y por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana (rec. 20/2021). 203. En consecuencia, se anulan el Decreto 112/2020 y el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana para la anulación del citado Decreto, con los efectos legales inherentes a esta declaración 204. Sin necesidad de examinar las restantes cuestiones planteadas en los escritos de las partes, pues ni su estimación ni su desestimación alterarían el sentido del fallo.

DECIMOCUARTO.- Costas. 205. No ha lugar a la imposición de las costas del presente recurso, en atención a las serias dudas derivadas de la ponderación de conceptos jurídicos indeterminados como "adecuación a la tradición histórica y lingüística" y "confusión en la organización de los servicios públicos", como pone de relieve la intensa actividad alegatoria y probatoria desplegada por las partes en el presente recurso (artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

FALLO

En los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Federación Coordinadora de Entidades del Reino de Valencia (rec. 314/2020), por D. Cesáreo, D. Gabriel y D. Jose Ángel (rec. 317/2020) y por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana (rec. 20/2021) contra el Decreto 112/2020, de 4 de septiembre, del Consell, de aprobación del cambio de denominación del municipio de Villanueva de Castellón por la forma exclusiva en valenciano Castelló, debemos:

1º.- Anular el Decreto 112/2020 y el acuerdo de 4 de diciembre de 2020, del Consell, rechazando el requerimiento formulado por el Ayuntamiento de Castelló de la Plana para la anulación del citado Decreto, con los efectos legales inherentes a esta declaración.

2º.- Sin costas.

Esta Sentencia no es firme y contra ella cabe, conforme a 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 por esta nuestra Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, 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 *La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada, fuera de los casos previstos en una Ley, sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.*

Los datos personales incluidos en esta resolución, y en los documentos adjuntos a la misma, no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines distintos a los previstos en las leyes.