

## I. ESPAÑOLA Y DE LA UNIÓN EUROPEA

# LA TOPONIMIA URBANA EN EL DERECHO ESPAÑOL

MIGUEL JOSÉ IZU BELLOSO  
Doctor en Derecho  
Vocal del Tribunal Administrativo de Navarra

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS REGLAMENTOS DE POLICÍA.—III. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y PADRONES MUNICIPALES: 1. *La confección de censos y padrones*. 2. *Normativa vigente. La nueva gestión del padrón*. 3. *Órganos competentes*.—IV. LA NORMALIZACIÓN DE LOS TOPÓNIMOS Y EL BILINGÜISMO.—V. EL NOMBRE DE LAS POBLACIONES: 1. *La formación del nomenclátor*. 2. *Normativa vigente sobre cambio de nombres de entidades locales*. 3. *El nombre de los núcleos de población no constituidos en entidad local*.—VI. LOS LÍMITES AL USO SIMBÓLICO DEL CALLEJERO: 1. *La conquista del callejero por el régimen liberal*. 2. *Guerra civil y franquismo*. 3. *Transición a la democracia y memoria histórica*. 4. *El homenaje a miembros de grupos terroristas*.—VII. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL.—VIII. LIMITACIONES DE USO. LOS TOPÓNIMOS EN INTERNET.

### RESUMEN

Se aborda el régimen de la toponimia urbana en el Derecho español, una materia que suele estudiarse desde otras ciencias obviando su consideración jurídica. Se examina tanto su evolución histórica como la legislación vigente, estatal y autonómica. De un lado se estudia la regulación de los nombres de las poblaciones, la formación de su nomenclátor, su normalización y registro, especialmente la normalización lingüística dentro de un régimen de cooficialidad de lenguas, y el procedimiento de cambio de nombre. Por otra parte, se estudia la denominación y rotulación de las vías públicas y los límites establecidos a la competencia municipal sobre la materia. Finalmente se examinan las normas sobre protección y uso de los topónimos.

*Palabras clave:* toponimia urbana; topónimos; Derecho español; entidades locales; lenguas oficiales.

### ABSTRACT

This study addresses the urban toponymy system under Spanish Law, a subject usually studied by other sciences, thus overlooking its legal aspects. Both its evolution throughout history and current state and regional legislation are studied. Among the subjects addressed by this study are city naming regulations, how this nomenclature comes about, name registration and standardization (particularly linguistic standardization, within the context of a system where several official languages coexist), and the name adaptation process. Furthermore, public street names and signs are studied, as well as the established limits to local jurisdiction in this matter. Finally, the study covers the regulations regarding the protection and usage of place names.

*Key words:* urban toponymy; toponyms; spanish law; local governments; official languages.

## I. INTRODUCCIÓN

Como dice MOREU-REY<sup>1</sup>, «*la toponimia pertenece a las denominadas ciencias humanas, campo que abraza también las diferentes ramas de la historia, la historia de la economía y de las instituciones, la sociología y la antropología cultural, la geografía humana, la lingüística y la filología (...). La toponimia utiliza básicamente los servicios de otras tres ciencias: la historia, la lingüística y la geografía, pero debe recurrir también al auxilio suplementario de la epigrafía, la arqueología, la archivística y la paleografía, así como la etnografía y el folclore, la psicología social, la topografía o la botánica. Inversamente, la toponimia ayuda y podrá ayudar cada día más a estas ciencias*». Son abundantes los estudios sobre toponimia en el ámbito de la lingüística, la geografía o la historia y muy escasos en el ámbito jurídico. Las investigaciones en esta materia se centran tanto en la etimología, el origen de cada vocablo, como en la etiología, las causas que han generado la creación de cada topónimo, pero suelen olvidar que el Derecho a veces establece normas sobre su creación y uso. Dentro de tales normas nos vamos a ocupar principalmente de la toponimia urbana y en particular de la relativa al nombre que se da a las vías públicas, ámbito menos estudiado que otros pero sobre el que más incide el Derecho.

La regulación de esta materia es un fenómeno moderno. Aunque la denominación de los espacios urbanos es un hecho tan antiguo como el de los más primitivos asentamientos humanos, someterla a normas jurídicas precisas es propio de los dos últimos siglos. Durante la mayor parte de la historia la creación de topónimos es una actividad colectiva y más o menos espontánea regida por la costumbre. Los textos jurídicos, una de las fuentes para su estudio, se limitan a recoger nombres sancionados por el uso que se suelen contemplar como algo ya dado y preexistente a cualquier ordenamiento positivo. Los autores que tratan la toponimia urbana señalan que los nombres de las poblaciones y de sus elementos suelen corresponder a uno de estos tres grupos:

a) Los primeros topónimos suelen ser proporcionados por la geografía física, las formas del relieve y los accidentes naturales del lugar donde se produce el asentamiento humano así como sus condiciones ambientales. Entre ellos son frecuentes los orónimos (relativos a la altitud), los hidrónimos (relativos a ríos, lagos, manantiales, fuentes), los fitónimos (relativos a la vegetación y sus especies), los zoonónimos (relativos a los animales existentes en la zona), etc.

b) La geografía humana proporciona una buena parte de nombres relativos a las formas del poblamiento, la arquitectura y las infraestructuras, las

---

<sup>1</sup> Enric MOREU-REY, *Els nostres noms de lloc*, Moll, Palma de Mallorca, 1982. Traducción al castellano tomada de Joan TORT, «Toponimia y marginalidad geográfica. Los nombres de lugar como reflejo de una interpretación del espacio», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 138, 1 de abril de 2003, Universidad de Barcelona.

instituciones, las actividades económicas, los oficios y gremios, los grupos étnicos y también los antropónimos, nombres de personas relacionadas con un lugar por ser fundadores, propietarios, residentes, etc., y entre ellos los hagiopónimos, relativos a santos o vírgenes a quienes se dedica un templo que acaba dando nombre a todo su entorno.

c) Finalmente, aparecen los nombres simbólicos relacionados con ideas, acontecimientos o personajes notables que se quieren recordar. A diferencia de los anteriores, que son descriptivos y usualmente de creación popular espontánea, los topónimos simbólicos responden a una decisión muchas veces perfectamente datable (algunos hagiopónimos también pueden encuadrarse aquí).

La toponimia urbana más antigua suele corresponder a las dos primeras categorías, pero tras el intenso proceso de urbanización del siglo xx, con el éxodo del campo a la ciudad y el considerable crecimiento de las zonas urbanas, hoy nos encontramos con que la mayoría de los nombres de calles y plazas corresponden a la tercera, su creación se ha realizado mediante decisiones singulares del poder político conforme a determinadas normas jurídicas.

## II. LOS REGLAMENTO DE POLICÍA

Es en el siglo xviii, como consecuencia de las necesidades del desarrollo económico y demográfico y de las ideas reformistas y racionalizadoras de la Ilustración, cuando aparecen normas dirigidas a identificar sistemáticamente los espacios urbanos. Inicialmente se contienen en reglamentos de policía y constituyen nuevos mecanismos de control y vigilancia sobre la población. La Real Cédula de Carlos III de 6 de octubre de 1768 y la Instrucción de alcaldes de barrio del 21 del mismo mes dividía a Madrid en ocho cuarteles y a éstos en un número variable de barrios al frente de los cuales se ponía a los correspondientes alcaldes. La Real Cédula de 13 de agosto de 1769 extendió la medida a todas las ciudades dotadas de Chancillería y Audiencia<sup>2</sup>. El crecimiento de la población hacía insuficientes medidas anteriores como la obligación de residir en la demarcación, inspeccionarla mediante rondas y conocer a sus moradores, así que entre las obligaciones de los alcaldes se introducía la de matricular a todos los vecinos de su barrio especificando cada casa y, en su caso, el piso y habitación, con la numeración que tuviera asignada, y también la de llevar registro de posadas y mesones públicos. Para facilitar esas labores se disponía que los alcaldes de cuartel debían entregar a los de barrio «una descripción expresiva y clara de las calles y manzanas de su demarcación» y que «todas las casas de las referidas Ciudades, incluidas parroquias, conventos, iglesias y lugares píos se numerarán con azulejos, como también las casas de Ayuntamiento y las de las Chancillerías y Audiencias, sin

<sup>2</sup> Barcelona, La Coruña, Granada, Oviedo, Palma de Mallorca, Sevilla, Valencia, Valladolid y Zaragoza.

*exceptuar alguna por privilegiada que sea, distinguiéndolas en Manzanas como se ha hecho en Madrid, y a costa de sus dueños*»<sup>3</sup>. Nada se disponía sobre la denominación de calles, dando por supuestas las existentes, pero la necesidad de numerar manzanas y casas y de llevar los libros de matrícula conllevaba lógicamente la de que todas las vías públicas estuvieran también identificadas.

El reglamento provisional de policía de 6 de diciembre de 1822, que con arreglo al espíritu del Trienio Liberal encomendaba la materia principalmente a las autoridades locales, a diferencia del anterior reglamento de 1815, que la hacía depender del Ministerio de Seguridad Pública, ordenaba la formación anual de un padrón general y en su artículo 10 disponía lo siguiente: «*Todas las casas, parroquias, conventos, iglesias, colegios, seminarios, hospicios y demás edificios de habitación se numerarán por sus dueños dentro de dos meses, haciéndose la numeración seguida por calles, y no por manzanas, poniendo el nombre de cada una al fin y al principio de ella, y aun al medio, si fuere muy larga, y no haciéndose novedad en los pueblos cuyas casas están ya numeradas, si de hacerlo se siguen perjuicios; sobre cuyo particular podrán informar lo que crean conveniente los ayuntamientos, y resolver las diputaciones provinciales*». Se extendía ya con carácter general la necesidad de dotar de «número de policía» a todos los edificios de todas las poblaciones y además se obligaba a rotular las calles, dos medidas que han llegado hasta el presente. No obstante parece que la aplicación de tales normas se hizo de forma desigual y tardó en generalizarse<sup>4</sup>.

Repuesto el régimen absolutista, la Real Cédula de 13 de enero de 1824 estableció la Policía General del Reino, cuya Superintendencia dependía del Ministerio de Gracia y Justicia. Era un organismo extendido a todas las provincias, con un Intendente en cada una de ellas, con competencias amplísimas entre las cuales se hallaba la de formar anualmente los padrones de vecinos. Sus atribuciones fueron recortadas en 1827 y finalmente se suprimió en 1833. La confección de los padrones se atribuyó de nuevo a las autoridades locales, con una finalidad más estadística que policial. La obligación de confeccionar los padrones y censos de población e identificar las calles y edificios se traslada desde los reglamentos de policía a la legislación de régimen local que impulsa el nuevo Estado liberal.

---

<sup>3</sup> La primera numeración de casas y manzanas y rotulación de calles de Madrid que se toma como modelo se hizo a partir de 1750. Trinidad MORENO VALCÁRCCEL, «Rotulación de calles y numeración de casas madrileñas (1750-1840)», *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, núm. 2, 1967, pág. 440.

<sup>4</sup> Así, por Real Orden de 2 de julio de 1834 se ordenó de nuevo que se numeraran las casas de Madrid por calles, pues se mantenía la numeración alrededor de cada manzana existiendo números repetidos en cada calle, colocando los impares a la izquierda y los pares a la derecha mediante azulejos de distinto color en cada sentido, y se dispuso que la numeración tuviera efectos no sólo para la policía sino también para hacerla constar en escrituras y contratos. A raíz de esa norma se rotularon las calles y se hizo el primer registro que oficializaba sus nombres.

### III. LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL. LOS CENSOS DE POBLACIÓN Y PADRONES MUNICIPALES

#### 1. *La confección de censos y padrones*

La Ley para el Gobierno económico-político de las provincias de 3 de febrero de 1823, además de las competencias generales de policía urbana y conservación y ornato de las calles, atribuía a los Ayuntamientos la formación de los censos de población conforme a los modelos que dispusiera el Gobierno y, cada mes de enero, del «*padrón general para el gobierno y administración de su respectivo pueblo*». Aunque no se les atribuyera expresamente otorgar o variar los nombres de barrios, calles y plazas se sobreentenderá, con esta ley y las sucesivas, que está implícita entre sus atribuciones, si bien en algunas épocas los acuerdos municipales estuvieron sometidos a la aprobación o el recurso ante los gobernadores civiles; hasta el Estatuto Municipal de 1924 no se incorpora el principio de autonomía municipal. Las sucesivas leyes municipales reiteran la obligación de mantener el padrón (o, como decía el Real Decreto de 23 de julio de 1835, de arreglo provisional de los Ayuntamientos, «*cooperar para la formación del censo y la estadística*») y también las atribuciones genéricas sobre policía urbana y más adelante sobre urbanismo que comprenden, entre otras, «*la formación y alineación de las calles, pasadizos y plazas*», en expresión de la Ley de 14 de julio de 1840.

Por Real Decreto de 29 de junio de 1837 se ordena, sobre la base de los padrones municipales sumados por partidos judiciales y provincias, la confección de un censo general de población con detalladas instrucciones a las autoridades municipales y provinciales<sup>5</sup>. Tal propósito quedó defraudado por la situación de guerra civil, la inestabilidad política y la inexistencia de una organización administrativa capacitada. Se tardaría veinte años en abordar el primer censo moderno, aunque en 1842 se elabora sin rigor estadístico el conocido como «censo de la matrícula catastral». El Real Decreto de 14 de marzo de 1857 ordenó de nuevo la formación del censo general de población de España mediante el empadronamiento simultáneo y obligatorio de todos los habitantes, nacionales o extranjeros. Su exposición de motivos aludía a la inexactitud y antigüedad de los censos existentes (los del Conde de Aranda de 1768, del Conde de Floridablanca de 1787 y de Godoy de 1797) y añadía que «*los Ayuntamientos suelen formar también todos los años sus padrones de vecinos para el servicio de la administración local; pero obrando aisladamente, sin concierto y sin fiscalización superior, los datos que recogen son también inútiles por irregulares, por poco uniformes y por inexactos*». Realizados

---

<sup>5</sup> Hay que precisar que el padrón municipal constituye un registro administrativo donde se hacen figurar individualmente y con determinados datos personales a todos los vecinos de cada municipio, mientras que el censo de población es un instrumento estadístico donde figuran las cifras totales de habitantes, en su caso desglosadas por ámbitos territoriales (barrio, núcleo de población, municipio, provincia, actualmente Comunidad Autónoma) o por cualesquiera otros criterios (sexo, edad, profesión, nacionalidad, etc.).

los trabajos a través de las juntas municipales, de partido y provinciales formadas para la ocasión y elevados a la recién creada Comisión General de Estadística del Reino (desde 1861 denominada Junta General de Estadística), mediante Real Decreto de 30 de septiembre de 1858 se aprobó el censo formado a fecha de 24 de mayo de 1857. En el informe que lo acompaña se lamenta la dificultad encontrada para clasificar las entidades de población contenidas en el nomenclátor adicional por la diversidad de nombres, criterios y tipos de población existentes en cada comarca y provincia. Además de reclamar una futura reorganización provincial y municipal se proponía introducir mejoras en los futuros padrones y censos. Dadas las deficiencias detectadas se decidió elaborar otro censo de inmediato, lo que se hizo en 1860.

A consecuencia de las necesidades puestas de manifiesto por la realización del censo general la Real Orden de 31 de diciembre de 1858, a efectos de realizar un nomenclátor general del reino, ordena a los alcaldes que en el plazo de dos meses procedan a completar los nombres de las calles, allí donde no tengan, a fijar los números de las casas donde no los hubiera y a verificar o rectificar los existentes, según el sistema de impares a la izquierda y pares a la derecha *«partiendo del centro de la población a su circunferencia»*, y en las calles de travesía principiando la numeración *«desde la embocadura de la calle de mayor importancia por su tránsito o anchura»*. En las zonas de población diseminada se ordenaba que *«se tome por punto céntrico la residencia del Ayuntamiento, procediendo para fijar la numeración por el orden de división de cuarteles comprendidos entre las cuatro líneas dirigidas a los puntos cardinales»*. Realizadas estas operaciones los alcaldes debían remitir a los gobernadores una completa relación con los nombres de calles y números de casas y caseríos.

Por Real Orden de 24 de febrero de 1860, impulsada por el ministro Posada Herrera e invocando necesidades estadísticas, se dictaron nuevas reglas para la rotulación de calles y numeración de casas, imponiéndose a las secretarías municipales la obligación de mantener un registro actualizado. Además de disponer la colocación de los números a costa de sus dueños, pares a la derecha e impares a la izquierda, siguiendo la dirección de la vía principal, carretera o río existentes, o en su defecto de levante a poniente, o partiendo de la plaza más céntrica, se ordenaba colocar lápidas con el nombre de las calles a costa del Ayuntamiento. También se obligaba a rotular los edificios oficiales o de uso público y el nombre de la población en sus entradas, y deberían los alcaldes remitir a los gobernadores un resumen con el nombre de calles y plazas, números de edificios y de habitantes cada cinco años coincidiendo con la renovación del censo. Sin embargo, por Real Decreto de 30 de noviembre de 1864, ante la imposibilidad de realizar el de 1865, se dispuso que se hiciera cada diez años a partir de 1870. La inestabilidad política no permitió abordar el nuevo censo hasta 1877.

Posteriormente la obligación de confeccionar y actualizar las relaciones de calles y su numeración, a través de una junta municipal presidida por el alcalde formada al efecto, se va reiterando en las instrucciones que se dic-

tan por el Gobierno en cada ocasión para elaborar los censos decenales entre 1877 y 1991<sup>6</sup>, en muchos casos precisando también la necesidad de proceder, entre los trabajos preparatorios, a revisar la rotulación de las vías públicas. A partir del censo de 1950 se incluyó también la obligación de revisar el nomenclátor de entidades menores de población y desde el de 1970 se dictan nuevas normas muy detalladas sobre numeración de edificios, incluyendo la de plantas, viviendas y locales, y sobre la confección del callejero de cada localidad según modelos oficiales incluyendo la correspondiente planimetría.

Por su parte, el padrón fue de renovación anual entre 1823 y 1870, y a partir de la Ley Municipal de 20 de agosto de 1870 se establece como quinquenal con una rectificación anual elaborada de oficio. En su caso, el empadronamiento se hacía coincidir con las labores de elaboración del censo general de población. La legislación de régimen local se limitó a establecer las obligaciones municipales sin entrar en detalles en relación con la denominación, rotulación y numeración de las vías urbanas.

La vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), en su artículo 17.2 asumió esa tradición y dispuso que *«la formación, mantenimiento y rectificación del Padrón corresponde al Ayuntamiento, que procederá a su renovación cada cinco años y a su rectificación anual, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado»*. El artículo 60 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio) recogió la misma norma que se venía reiterando en las instrucciones para la confección de los censos: *«En el año anterior al de la renovación del Padrón, los Ayuntamientos procederán a revisar, actualizar y completar la nomenclatura y rotulación de las calles y demás vías públicas y la numeración de sus edificios, así como la revisión de las entidades o agrupamientos de población del término y de su división en secciones de acuerdo con las disposiciones legales que la regulen»*.

Además de toda esa normativa que imponía a los Ayuntamientos el mantener actualizada la denominación de vías públicas y entidades de población, hemos de tener en cuenta que desde mediados del siglo XIX, al amparo de la Ley de 29 de junio de 1864 sobre ensanche de poblaciones y su reglamento de 25 de abril de 1867, las ciudades emprenden su expansión derribando total o parcialmente sus murallas, lo que obliga a dar nombre a un gran número de nuevas calles y plazas. La Real Orden de 28 de febrero de 1879, dictada bajo la nueva Ley de ensanches de 22 de diciembre de 1876, estableció la obligación de los Ayuntamientos, una vez aprobado por el Ministerio de Fomento cada proyecto de ensanche, de consignar sobre el plano el nombre de las nuevas calles y someterlo a la aprobación ministerial. La STS de 17 de octubre de 1911 (*Gaceta* de 17 de enero de 1912) reconoció, pese al si-

<sup>6</sup> Tras los censos de 1877, 1887 y 1897, y para adecuarse a las recomendaciones de los Congresos Internacionales de Estadística, se pasan a elaborar el 31 de diciembre de los años acabados en cero entre 1900 y 1970. Desde 1981 y según la Ley 70/1980, de 16 diciembre, siguiendo de nuevo recomendaciones internacionales, se pasan a elaborar entre marzo y mayo de los años acabados en uno.

lencio de la ley municipal, la facultad municipal de poner nombre a las calles aunque bajo la tutela de las autoridades gubernativas dados los intereses afectados por los cambios de nombre, siendo éstos recurribles. En el siglo xx los planes urbanísticos recogerán la toponimia tradicional o establecerán una nueva en relación con las entidades menores de población y los nuevos barrios, pudiendo también contener criterios para la denominación de las vías que, como norma general, se impone mediante actos singulares y posteriores.

## 2. *Normativa vigente. La nueva gestión del padrón*

Después de un siglo y medio en que la confección de censos y padrones a fecha determinada y mediante el reparto y cumplimentación de las correspondientes hojas padronales sigue el descrito ritmo quinquenal o decenal y se somete a unas instrucciones que se van reiterando periódicamente con pequeños cambios a través de decretos u órdenes ministeriales, la Ley 4/1996, de 10 de enero, modifica el artículo 17 de la LBRL introduciendo novedades importantes en relación con el padrón municipal<sup>7</sup>. Se establece una gestión continua e informatizada, con actualización permanente, que hace desaparecer las renovaciones quinquenales que se venían realizando y se dispone la coordinación técnica de los padrones de todos los municipios a través del Instituto Nacional de Estadística (INE). Los datos padronales así gestionados sirven de base para las cifras oficiales de población<sup>8</sup>, los censos de población<sup>9</sup> y los censos electorales<sup>10</sup>.

El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales fue modificado por Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, para establecer en su artículo 60 que la formación, actualización, revisión y custodia del padrón municipal corresponde al Ayuntamiento de acuerdo con las normas aprobadas conjuntamente por el Ministerio de Economía y Ha-

---

<sup>7</sup> Posteriormente se realiza una nueva modificación parcial de los preceptos relativos al padrón municipal por Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, en relación con las referencias a los ciudadanos extranjeros.

<sup>8</sup> Según el artículo 81 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, las cifras oficiales de población se calculan y hacen públicas anualmente a fecha de 1 de enero mediante revisión general de los padrones.

<sup>9</sup> Actualmente se elaboran con periodicidad decenal los años terminados en uno, según el artículo 1 de la Ley 70/1980, de 16 de diciembre, por la que se modifican las fechas de referencia para la formación de los censos generales de la Nación, en la redacción dada por la disposición adicional decimosexta de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Desarrollado por Real Decreto 1336/1999, de 31 de julio, que dispone la formación de los censos de edificios, locales, viviendas y población (modificado por Real Decreto 347/2001, de 4 de abril).

<sup>10</sup> Conforme al artículo 35 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, los Ayuntamientos han de enviar mensualmente a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral una relación con las variaciones en el callejero, las altas y bajas de residentes y los cambios de domicilio y demás modificaciones de sus datos de inscripción.

cienda y el Ministerio de Administraciones Públicas a propuesta del Consejo de Empadronamiento<sup>11</sup>, y en el artículo 75.1 lo siguiente:

*«Los Ayuntamientos mantendrán actualizadas la nomenclatura y rotulación de las vías públicas, y la numeración de los edificios, informando de ello a todas las Administraciones públicas interesadas.*

*Deberán también mantener la correspondiente cartografía o, en su defecto, referencia precisa de las direcciones postales con la cartografía elaborada por la Administración competente».*

La Resolución conjunta de 1 de abril de 1997 de la Presidenta del INE y del Director General de Cooperación Territorial por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal<sup>12</sup>, en lo que aquí interesa, establece la obligación de los Ayuntamientos de mantener perfectamente identificados sobre el terreno cada vía urbana, entidad y núcleo de población. Los nombres del municipio, entidades y núcleos de población deben figurar rotulados en sus principales accesos. Cada vía urbana debe estar designada por un nombre aprobado por el Ayuntamiento sin que pueda haber dos con el mismo nombre salvo que se distingan por el tipo de vía o por pertenecer a distintos núcleos de población del municipio, y con rótulos bien visibles colocados al principio y al final de la calle y en una, al menos, de las esquinas de cada cruce o en los principales accesos y edificios de las plazas. Los Ayuntamientos deben también mantener actualizada la numeración de los edificios debiendo estar fijado el número en cada entrada principal.

Estas disposiciones generales han sido desarrolladas por algunos Ayuntamientos aprobando las correspondientes ordenanzas sobre denominación y rotulación de las vías públicas<sup>13</sup>. Es usual poner límites a los cambios de denominación y tratar de conservar o recuperar los nombres tradicionales, así como establecer criterios para la denominación de las nuevas vías y regular su procedimiento con iniciación de oficio o a instancia de parte interesada (propietarios, promotores, asociaciones vecinales). Se suelen regular tam-

---

<sup>11</sup> Según el artículo 17 de la LBRL, el Consejo de Empadronamiento es un órgano colegiado de colaboración entre la Administración General del Estado y los Entes Locales y está presidido por el Presidente del INE.

<sup>12</sup> Publicada por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia de 9 de abril de 1997 (BOE, núm. 87, de 11 de abril de 1997).

<sup>13</sup> Citaremos a título de ejemplo las «Normas sobre Denominación y Cambios de Nombre de Vías y Espacios Públicos Urbanos» del Ayuntamiento de Madrid, de 30 de abril de 1981 (BO Ayuntamiento de Madrid núm. 4402, de 11 de junio de 1981); la «Ordenanza para Identificación y Rotulación de Vías y Fincas Urbanas» del Ayuntamiento de Zaragoza, de 25 de agosto de 1989 (BOP de 25 de enero de 1989); la «Ordenanza reguladora de la nominación y rotulación de las calles y demás vías urbanas, y de la identificación de edificios y viviendas» del Ayuntamiento de Sevilla, de 26 de noviembre de 1998 (BOP de 2 de marzo de 1999); o la «Ordenanza municipal reguladora de la denominación y rotulación de vías urbanas y de la identificación de edificios y viviendas» del Ayuntamiento de Córdoba, de 17 de enero de 2008 (BOP de 11 de febrero de 2008).

bién los deberes de los particulares en orden a la colocación y conservación de la numeración de sus edificios y el respeto de los rótulos de calles y plazas colocados por los Ayuntamientos con el correspondiente régimen sancionador. Algunas entidades locales aprueban expresamente un nomenclátor o callejero, mientras que la mayoría se limita a adoptar acuerdos singulares para nombrar las vías.

Por otro lado, el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre) en su artículo 189 prevé que estas puedan crear medallas, emblemas, condecoraciones u otros distintivos honoríficos y en el artículo 190 que se acuerden nombramientos de hijos predilectos y adoptivos y de miembros honorarios de la corporación, honores que según el artículo 191 deben ser objeto de un reglamento especial. Las pocas entidades locales que lo han aprobado suelen introducir entre las fórmulas de homenaje a personas o instituciones el otorgamiento de su nombre a alguna calle o plaza<sup>14</sup>. Las ordenanzas municipales sobre denominación de vías públicas también disponen en ocasiones la prioridad a tal efecto de los nombres de las personas declaradas como hijos predilectos o adoptivos o de las que hayan tenido una especial relación con la ciudad y merezcan tal reconocimiento.

En todo caso, la elección de nombres para las vías públicas es una competencia municipal que puede ejercerse con amplia discrecionalidad. Así lo ha venido considerando la escasa jurisprudencia que existe sobre esta materia. La STS de 6 de noviembre de 1984 (RJ 1984/6205) recogía las siguientes consideraciones: *«conviene recordar el criterio de actuación autonómica correspondiente a las Corporaciones Locales en orden al establecimiento de las denominaciones de calles, no solamente de nueva creación, sino también para el cambio de nombres anteriores, actuaciones no regladas, incontroladas a través del cauce de la desviación de poder previsto en el artículo 83.3 de la vigente Ley Jurisdiccional, siempre que no concurren vicios con trascendencia y alcance respecto de la propia competencia del Ayuntamiento o de la tramitación a seguir, aspectos no coincidentes en este proceso, que solamente se concreta en la cuestión de fondo, relativa al desacierto que para el recurrente representa la elección del nombre cuestionado, antes citado, tema insusceptible de tratamiento en esta vía judicial en razón como ya quedó sentado, al principio de autonomía municipal en la elección de las titulaciones de las calles, actuaciones trascendidas por motivaciones políticas no sometidas a criterios reglados, de donde se concluye la desestimación de este recurso, sin perjuicio de que al amparo de esa dis-*

---

<sup>14</sup> Así, por ejemplo, en el artículo 28 del «Reglamento municipal de honores, distinciones y ceremonial» del Ayuntamiento de Bilbao, de 28 de febrero de 2008 (BOB núm. 74, de 18 de abril de 2008): *«Es competencia exclusiva de la Alcaldía el otorgamiento de los nombres a las calles, plazas y vías de Bilbao. Ello puede suponer una oportunidad más para honrar y reconocer a las personas e instituciones de todo tipo que se hubieren distinguido notoriamente en defensa de los intereses de esta Villa o de sus ciudadanos o que por su conducta ejemplar o por su personalidad pública o social relevante se hubieren hecho acreedores de forma indubitada a esta distinción».*

*crecionalidad no podría prosperar la nominación de una vía pública que entrañara la exaltación de conductas delictivas o contrarias a la moral pública o a los principios fundamentales en los que se asienta una determinada comunidad política». Además de estos límites, existen otros en diversas normas a las que luego se hará referencia.*

### 3. Órganos competentes

Así como no cabe duda de que la toponimia intraurbana es de competencia municipal, sí cabe debate sobre qué órgano debe ejercitarla ya que no hay una atribución legal expresa. La mayoría de Ayuntamientos entiende, y en su caso así lo hace constar en sus ordenanzas, que corresponde a la Alcaldía por ser una de las competencias residuales del artículo 21.1.s) de la LBRL: *«Aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales»*. Sin embargo, en algunos Ayuntamientos el criterio aplicado es el de competencia del Pleno y existe alguna jurisprudencia que lo avala.

En efecto, la STS de 19 de noviembre de 1997 (RJ 1997/9262) ha considerado que en ocasiones debe darse prioridad a la cláusula residual del artículo 22.2.q) de la LBRL a favor del Pleno (*«las demás que expresamente le confieran las leyes»*), sobre la del artículo 21.1.s), entendiendo que esta opera solo cuando hay *«una total ausencia de norma que atribuya la competencia al Pleno. Sólo en tales supuestos, auténticos vacíos legales, la jurisprudencia ha terminado por atribuir la competencia al Alcalde cuando la materia no regulada mejor se aviene con sus facultades o con la necesidad de una actuación inmediata»*, pero que *«en otros casos, la referencia legal a “acuerdo municipal”, en términos ambiguos ha servido, para atribuir la competencia al Pleno»*, por lo cual la solución depende de si es o no posible hallar conexión con alguna competencia plenaria. En el caso del nombre de las vías públicas ese paso lo da la STSJ de Galicia núm. 1163/2005, de 22 de diciembre (JUR 2006/74428), la cual afirma que la regulación de las competencias municipales sobre cambio de nombre del municipio y adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo *«suponen una evidente atribución competencial en favor del Pleno en los supuestos conectados con la decisión sobre adopción y permanencia de elementos simbólicos que caractericen y distingan al municipio, sin que las específicas referencias mencionadas hayan de ser consideradas como integradoras de una lista cerrada sino como expresivas de aquella atribución competencial en un sentido amplio, no presentándose como exigible que a tales efectos sea necesario que la ley recoja todas y cada una de los variados y específicos supuestos que precisamente atañen a la expresión de voluntad municipal relativa a la determinación de los elementos simbólicos que deben prevalecer, elementos entre los que cabe incluir las denominaciones de las calles, la decisión sobre presencia de determinados escudos o vidrieras en la escalinata del Ayuntamiento, o la dedicación de un monumento a una u otra personalidad histórica»*.

En cualquiera de ambos casos, se considere de competencia plenaria o de alcaldía, será delegable en la Junta de Gobierno Local (arts. 21.3 y 22.4 de la LBRL), solución que también se ha adoptado en algunos municipios.

#### IV. LA NORMALIZACIÓN DE LOS TOPÓNIMOS Y EL BILINGÜISMO

Una sociedad globalizada y en acelerado desarrollo tecnológico, como en la que vivimos, precisa de la normalización de productos, servicios e informaciones para la cual existen múltiples organismos y normas nacionales e internacionales, necesidad que también afecta a los topónimos. Las Conferencias de las Naciones Unidas sobre la Normalización de los Nombres Geográficos se celebran cada cinco años desde 1967 y recomiendan que exista en cada país un órgano nacional que coordine a los distintos organismos competentes para conseguir tal normalización en su propio ámbito. No existen normas internacionales oficiales, aunque sí un *Manual para la normalización nacional de nombres geográficos* publicado en 2007 por el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas en Nombres Geográficos que viene supliéndolas.

En España la norma principal que regula la materia es el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, desarrollando la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía. Su artículo 23 establece el Nomenclátor Geográfico Nacional como registro que recoge los topónimos oficiales —en castellano y en las demás lenguas cooficiales— integrado por el Nomenclátor Geográfico Básico de España y el de cada una de las Comunidades Autónomas. Su confección debe ajustarse a los criterios de toponimia aprobados por la Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico a propuesta de la Comisión Especializada de Nombres Geográficos. El Consejo Superior Geográfico es un órgano consultivo y de planificación del Ministerio de Fomento presidido por su Subsecretario y que cuenta con tres vicepresidencias a cargo de los directores del Instituto Geográfico Nacional, del Instituto Hidrográfico de la Marina y del Catastro. Entre sus miembros hay representantes de diversos órganos de la Administración del Estado, de cada una de las Comunidades Autónomas que voluntariamente decidan participar y de las entidades locales. Además del Pleno y de la Permanente cuenta con un Comité Consultivo en el que participan diversas entidades académicas y profesionales.

Algunas Comunidades Autónomas han dictado su propia normativa cartográfica, disponen de órganos equivalentes al Instituto Geográfico Nacional y han regulado la confección de su nomenclátor<sup>15</sup>. La mayoría se limita a

---

<sup>15</sup> Así, la Ley 9/1997, de 9 de diciembre, del Instituto Valenciano Cartográfico (modificada por Ley 3/2008, de 24 de abril); la Ley 16/2005, de 27 de diciembre, de la Información Geográfica y del Instituto Cartográfico de Cataluña; el Decreto 141/2006, de 18 de julio, que ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía; el Decreto 181/2006, de 31 de octubre, del Centro de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura y del Consejo de Información Cartográfica y Territorial de Extremadura; o el Decreto 82/2008, de

aplicar la normativa estatal en coordinación con los órganos competentes de la Administración General del Estado.

En las últimas décadas la actividad normativa más abundante en cuanto a la normalización de los topónimos en España ha derivado del establecimiento del régimen de cooficialidad lingüística determinado por la Constitución de 1978 y algunos Estatutos de Autonomía. Hasta esa época la norma general, a veces expresa, las más de las veces implícita, era que los topónimos se expresaban en castellano (con alguna excepción puntual de rotulación bilingüe<sup>16</sup>). Así, la ya aludida Real Orden de 24 de febrero de 1860 que aprobó reglas para efectuar la rotulación de calles y numeración de casas disponía que *«se procurará que en las capitales y poblaciones donde se conserve todavía el uso de algunos dialectos, se reduzcan todos los nombres de las calles a lengua castellana»*, mientras que el Real Decreto de 26 de diciembre de 1923 relativo a trabajos del Mapa Nacional y a la creación del Registro General de Cartografía disponía en su artículo 10 que *«todas las publicaciones hechas en adelante por entidades oficiales o particulares subvencionadas deberán rotularse necesariamente en el idioma español, y de ellas se remitirá un ejemplar al Registro general de Cartografía»*.

El estricto monolingüismo seguido hasta 1978 en el uso de los topónimos, que en realidad en muchos casos significaba la castellanización ortográfica de los originados en las demás lenguas españolas, da paso a un proceso de normalización en el sentido de reglamentar la fijación, grafía y uso de los topónimos en la lengua en la cual han sido creados y, en su caso, también en castellano. A esta finalidad se dirige una abundante normativa autonómica dictada dentro de las competencias en materia de política lingüística (que se entrecruzan con las de régimen local) y también algunas normas estatales<sup>17</sup>. Entre estas se halla la LBRL en su artículo 14.2: *«La denominación de los*

4 de diciembre, de ordenación de la cartografía en Castilla y León. La STC núm. 76/1984, de 29 de junio, reconoció y delimitó las competencias autonómicas en esta materia.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la Diputación Provincial de Guipúzcoa por acuerdo de 7 de noviembre de 1896 dispuso la rotulación bilingüe en lengua castellana y vasca de las vías públicas en toda la provincia; véase Serapio MÚGICA, *Las calles de San Sebastián. Explicación de sus nombres*, 2.ª ed., San Sebastián, 1965.

<sup>17</sup> Existen algunas normas internacionales en el mismo sentido. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 (Instrumento de ratificación por España de 2 de febrero de 2001, BOE núm. 222, de 15 de septiembre de 2001), en su artículo 10.2.g) prevé el compromiso de promover por las autoridades locales y regionales en cuyos territorios resida un número de hablantes de lenguas regionales o minoritarias que lo justifique, entre otras medidas, *«el empleo o la adopción y, en el caso de que proceda, conjuntamente con la denominación en la(s) lengua(s) oficial(es), de las formas tradicionales y correctas de los topónimos en las lenguas regionales o minoritarias»*. El Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales, hecho en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 (Instrumento de ratificación por España de 20 de julio de 1995, BOE núm. 20, de 23 de enero de 1998), en su artículo 11.3 dispone: *«En las regiones tradicionalmente habitadas por un número considerable de personas pertenecientes a una minoría nacional, las Partes se esforzarán, en el marco de su ordenamiento jurídico, incluidos, en su caso, los acuerdos con otros Estados, y teniendo en cuenta sus condiciones específicas, por exponer las denominaciones locales tradicionales, nombres de calles y demás indicaciones topográficas destinadas al público también en la lengua minoritaria cuando exista una demanda suficiente de dichas indicaciones»*.

*Municipios podrá ser, a todos los efectos, en castellano, en cualquier otra lengua española oficial en la respectiva Comunidad Autónoma, o en ambas»;* asimismo, las referentes al Sistema Cartográfico Nacional ya mencionadas en párrafos anteriores, en particular el artículo 23.2.b) del ya citado Real Decreto 1545/2007, que dispone que el Nomenclátor Geográfico Básico de España comprenderá *«todas las denominaciones oficiales georreferenciadas sobre cartografía topográfica a escalas de 1:25.000 y menores, tanto en castellano como en las lenguas cooficiales correspondientes»*, y también el Real Decreto 2296/1981, de 3 de agosto, sobre señalización en materia de carreteras, transportes y comunicaciones, cuyo artículo 1 dispone que *«los núcleos de población y demás topónimos serán designados en su denominación oficial y, cuando fuese necesario a efectos de identificación, en castellano»*, norma reiterada por el artículo 138 del Reglamento General de Circulación (Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre), sobre idioma de las señales de tráfico.

La jurisprudencia ha avalado el principio de que los topónimos tengan como única forma oficial la de una lengua distinta del castellano, opción adoptada por algunas Comunidades Autónomas. La STS de 27 de enero de 1995 (RJ 1995/619), en relación con la toponimia catalana, niega que se produzca vulneración del artículo 14 de la Constitución ya que *«no se plantea en definitiva un problema de igualdad o desigualdad de los españoles ante la ley, sino una comparación en abstracto de las lenguas castellana y catalana en cuanto instrumentos de la toponimia»*. La STS de 25 de septiembre de 2000 (RJ 2000/9124), en el caso particular del gallego, explica que su declaración en el Estatuto como lengua propia de Galicia tiene, entre otras, esa consecuencia jurídica y que resulta admisible que de la ley autonómica resulte un uso prioritario del gallego siempre que se respeten los límites que representa el modelo lingüístico constitucional y, en particular, el derecho de todo ciudadano a usar el castellano en sus relaciones con los poderes públicos. Asimismo considera que la competencia autonómica para extender la normalización lingüística a la toponimia no es contraria a la autonomía municipal, pues aunque entra en el ámbito o esfera de intereses de la comunidad local excede de ella para afectar, de modo prioritario, a los de la Comunidad Autónoma. La STS de 2 de febrero de 2005 (RJ 2005/1130) ha avalado incluso el uso del bilingüismo en la rotulación de calles y edificios en Comunidades Autónomas sin lengua cooficial<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Se trataba del caso de los municipios de Treviño y La Puebla de Arganzón, pertenecientes a Castilla y León pero enclavados dentro del territorio del País Vasco. Se sanciona la declaración municipal del euskera, junto al castellano, como valor cultural que forma parte de su patrimonio, afirmando que *«constituye, por su contenido y alcance, una medida de conservación y fomento de un valor cultural como es el uso de un idioma que en mayor o menor escala o proporción se utilizó en el pasado y se demanda en el presente, sin que en ningún caso constituya un reconocimiento como lengua oficial o cooficial»*, que se trata *«de una actividad de fomento que encuentra cobertura general en el principio de autonomía municipal en la gestión de sus intereses»*, y que la rotulación bilingüe *«tiene un carácter informativo que se justifica tanto por la promoción del valor cultural declarado como la situación geográfica que propicia la circulación y utilización de las instalaciones municipales por ciudadanos que utilizan dicha lengua como forma de expresión cotidiana»*.

a) *Cataluña*. La Ley 7/1983, de 18 de abril, de Normalización Lingüística, estableció que la única forma oficial de los topónimos de Cataluña sea la catalana, excepto los del Valle de Arán donde la forma oficial es la aranesa, correspondiendo al ejecutivo autonómico la determinación de los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población, las vías de comunicación y demás topónimos, mientras que el nombre de las vías urbanas debe ser determinado por el Ayuntamiento correspondiente<sup>19</sup>. La Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística, mantiene el mismo régimen añadiendo la competencia del Instituto de Estudios Catalanes para elaborar la normativa lingüística. Estas disposiciones legales han sido desarrolladas por Decreto 78/1991, de 8 de abril (modificado por Decreto 59/2001, de 23 de enero), sobre uso de la toponimia, que establece la obligación de rotular todas las vías urbanas e interurbanas haciendo constar los topónimos exclusivamente en su forma oficial, catalana o aranesa<sup>20</sup>. Si se indica la dirección hacia un lugar de fuera de Cataluña el topónimo correspondiente debe figurar en catalán si tiene una forma tradicional en esta lengua, sin perjuicio de que pueda figurar también en otras lenguas. Se establece la Comisión de Toponimia, adscrita al Departamento de Cultura, como órgano consultivo en materia de fijación oficial de los topónimos de Cataluña.

b) *País Vasco*. Según la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera, en su artículo 10, «*la nomenclatura oficial de los territorios, municipios, entidades de población, accidentes geográficos, vías urbanas y, en general, los topónimos de la Comunidad Autónoma Vasca, será establecida por el Gobierno, los Órganos Forales de los Territorios Históricos o las Corporaciones Locales en el ámbito de sus respectivas competencias, respetando en todo caso la originalidad euskaldun, romance o castellana con la grafía académica propia de cada lengua*». Aunque este precepto respeta en principio la competencia municipal sobre las vías urbanas, añade que «*en caso de conflicto entre las Corporaciones Locales y el Gobierno Vasco sobre las nomenclaturas oficiales reseñadas en el párrafo anterior, el Gobierno Vasco resolverá, previa consulta a la Real Academia de la Lengua Vasca*», por lo que la decisión última queda en manos del ejecutivo autonómico. El Consejo Asesor del Euskera (Decreto 370/1987, de 15 de diciembre) se configura como «*el órgano de encuentro de diferentes instituciones implicadas en la tarea de normalización lingüística*» de carácter consultivo<sup>21</sup>.

c) *Galicia*. La Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística de Galicia, dispone en su artículo 10 que «*los topónimos de Galicia tendrán*

<sup>19</sup> Véase Ferran MARÍN I DÍAZ-GUERRA y Jaume VERNET I LLOBET, «El règim jurídic de la llengua en la retolació pública, la toponímia i la denominació dels ens locals a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 16, 1991.

<sup>20</sup> La norma de que los nombres oficiales determinados por los órganos competentes son los legales a todos los efectos da lugar a que la STSJ de Cataluña núm. 340/2003, de 2 de abril (JUR 2004/44884), precise que los notarios están obligados a hacer constar los nombres de las calles y vías urbanas en catalán.

<sup>21</sup> Véase Íñigo URRUTIA LIBARONA, «El Régimen jurídico del paisaje lingüístico en Euskal Herria», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 54, mayo-agosto 1999.

como *única forma oficial la gallega*», y que «*corresponde a la Xunta de Galicia la determinación de los nombres oficiales de los municipios, de los territorios, de los núcleos de población, de las vías de comunicación interurbanas y de los topónimos de Galicia. El nombre de las vías urbanas será determinado por el Ayuntamiento correspondiente*». El Decreto 132/1984, de 6 de septiembre, reguló el procedimiento para la fijación o recuperación de la toponimia gallega. La determinación de los nombres oficiales de los municipios y de sus capitales, de las parroquias y de las comarcas se realiza por Decreto, mientras que el resto de los topónimos se fijan por Orden del Consejero competente salvo en las vías urbanas, competencia de los Ayuntamientos. Es preceptivo el dictamen de la Comisión de Toponimia, regulada por Decreto 43/1984, de 23 de marzo<sup>22</sup>. La toponimia oficial se ha recogido en sendos decretos para cada una de las provincias gallegas<sup>23</sup>.

d) *Comunidad Valenciana*. La Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza de la Lengua Valenciana, en su artículo 15.1 dispone que «*corresponde al Consell de la Generalitat Valenciana, acorde con los procedimientos legales establecidos, determinar los nombres oficiales de los municipios, territorios, núcleos de población, accidentes geográficos, vías de comunicación interurbanas y topónimos de la Comunidad Valenciana. El nombre de las vías urbanas será determinado por los Ayuntamientos correspondientes*». El Decreto 58/1992, de 13 de abril, sobre alteración de nombres de los municipios, dispone en su artículo 1.3 que «*la denominación del municipio podrá ser en castellano o en valenciano, o en las dos lenguas. Los municipios que tuvieran denominación en las dos lenguas deberán utilizar su nombre en forma bilingüe*». Por su parte, la Orden de la Consejería de Educación y Ciencia de 1 de diciembre de 1993, sobre uso del valenciano en la señalización de vías de comunicación y en la rotulación de servicios públicos y de topónimos, sienta como criterio general que los topónimos deben utilizarse en la lengua de predominio lingüístico de la zona a la cual pertenezcan; si tienen nombre en las dos lenguas se usan en valenciano en el territorio de predominio lingüístico valenciano y en castellano en el territorio de predominio lingüístico castellano. En todo caso en la señalización de los nombres de los municipios se utiliza la denominación oficial.

e) *Islas Baleares*. La Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística de las Islas Baleares, en su artículo 14 dispone que «*los topónimos de las Islas Baleares tienen como única forma oficial la catalana*» y que «*corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el asesora-*

<sup>22</sup> La Ley 3/1996, de 10 de mayo, del Camino de Santiago de Galicia, en su artículo 27.3.b) prevé que «*fuera del territorio gallego, se promoverán los acuerdos oportunos para que nuestro idioma figure en la rotulación y se expresen de forma correcta los topónimos*».

<sup>23</sup> La Coruña, Decreto 189/2003, de 6 de febrero; Lugo, Decreto 6/2000, de 7 de enero; Orense, Decreto 332/1996, de 26 de julio, y Pontevedra, Decreto 219/1998, de 2 de julio. Previamente, mediante Decreto 146/1984, de 27 de septiembre, se habían establecido los nombres de los municipios con notariás. Véase M. Begoña LÓPEZ PORTAS y Fernando MARTÍNEZ ARRIBAS, «A oficialidade das linguas en relación coa toponimia: o caso de A Coruña», *Revista de Lengua i Dret*, núm. 38, 2002.

miento de la Universidad de las Islas Baleares, determinar los nombres oficiales de los municipios, territorios, núcleos de población, vías de comunicación interurbanas en general y topónimos de la Comunidad Autónoma. Los nombres de las vías urbanas han de ser determinados por los Ayuntamientos correspondientes, también de acuerdo con el citado asesoramiento, dando preferencia a la toponimia popular tradicional y a los elementos culturales autóctonos». Mediante Decreto 36/1988, de 14 de abril, se establecieron las formas oficiales de los topónimos. Posteriormente se han introducido modificaciones mediante Decreto 50/1988, de 12 de mayo; Decreto 61/1990, de 31 de mayo, y Decreto 2/2004, de 16 de enero.

f) *Navarra*. Navarra ofrece la peculiaridad de que no cuenta con una lengua cooficial en todo su territorio sino solamente en parte de él<sup>24</sup>. La Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, dispone en su artículo 8 que los topónimos tendrán su denominación oficial en castellano y en vascuence de conformidad con las siguientes normas: «a) En la zona vascófona, la denominación oficial será en vascuence, salvo que exista denominación distinta en castellano, en cuyo caso se utilizarán ambas. b) En las zonas mixta y no vascófona, la denominación oficial será la actualmente existente, salvo que, para las expresadas en castellano, exista una denominación distinta, originaria y tradicional en vascuence, en cuyo caso se utilizarán ambas». Se atribuye al Gobierno de Navarra, previo informe de la Real Academia de la Lengua Vasca, la determinación de los topónimos, los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas, mientras que el nombre de las vías urbanas será fijado por el Ayuntamiento correspondiente. El artículo 16 de la ley dispone que las entidades locales de la zona vascófona utilizarán el castellano y el vascuence en todas sus disposiciones, publicaciones, rotulaciones de vías urbanas y nombres propios de sus lugares. El Decreto Foral 29/2003, de 10 de febrero, sobre uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra, dispone en sus artículos 16 y 17 para la zona mixta y la zona no vascófona, respectivamente, que la rotulación y señalización deberá ser en castellano. La jurisprudencia ha establecido que esta última exigencia es compatible con la rotulación también en vascuence cuando una localidad tenga doble denominación en ambas lenguas<sup>25</sup> o cuando así se establezca mediante ordenanzas municipales<sup>26</sup>.

g) *Aragón*. Aragón no cuenta con otra lengua oficial distinta del castellano; no obstante, en el artículo 7 de su Estatuto de Autonomía se declaran sus lenguas y modalidades lingüísticas propias como «una de las manifesta-

---

<sup>24</sup> Artículo 9 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral: «1. El castellano es la lengua oficial de Navarra. 2. El vascuence tendrá también carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra. Una ley foral determinará dichas zonas, regulará el uso oficial del vascuence y, en el marco de la legislación general del Estado, ordenará la enseñanza de esta lengua». En desarrollo de esta disposición, la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, ha establecido tres zonas: vascófona, mixta y no vascófona.

<sup>25</sup> STSJ de Navarra núm. 189/2007, de 10 de abril (JUR 2007/290333).

<sup>26</sup> STSJ de Navarra núm. 186/2003, de 21 de febrero (RJCA 2004/24).

ciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento», y se prevé una ley que establezca las zonas de uso predominante de las mismas y su régimen jurídico, así como la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico. Esta es la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de Uso, Protección y Promoción de las Lenguas Propias de Aragón, que declara el aragonés y el catalán como «*lenguas propias originales e históricas*». Su artículo 33 regula la toponimia disponiendo que «*en las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas propias, la denominación oficial de los topónimos será única, la tradicionalmente usada en el territorio, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aragonesa de Administración Local*»<sup>27</sup>; el Departamento del Gobierno de Aragón competente sobre política lingüística, oído el Consejo Superior de las Lenguas de Aragón y la respectiva autoridad lingüística (la Academia de la Lengua Aragonesa y la Academia Aragonesa del Catalán creadas por el artículo 15), determina todos los topónimos, salvo la denominación de las vías urbanas que debe ser única y corresponde a los municipios.

h) *Asturias*. Tampoco cuenta con lengua cooficial, pero su Estatuto de Autonomía establece en su artículo 4 que «*el bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje*». La Ley 1/1998, de 23 de marzo, del bable/asturiano<sup>28</sup>, en su artículo 15 dispone que «*los topónimos de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tendrán la denominación oficial en su forma tradicional. Cuando un topónimo tenga uso generalizado en su forma tradicional y en castellano, la denominación podrá ser bilingüe*». Corresponde al Consejo de Gobierno, previo dictamen de la Junta de Toponimia del Principado de Asturias, determinar los topónimos. Mediante Decreto 98/2002, de 18 de julio, se establece el procedimiento de recuperación y fijación de la toponimia asturiana, que comprende los nombres oficiales de los concejos, sus capitales, parroquias rurales y núcleos de población<sup>29</sup>.

## V. EL NOMBRE DE LAS POBLACIONES

A diferencia de lo que sucede con los nombres de barrios y vías urbanas, que se han considerado siempre de competencia municipal, el nombre de

<sup>27</sup> La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón en su artículo 23 dispone que la denominación de los municipios será «*en lengua castellana o en la tradicional de su toponimia. No obstante, en aquellas zonas del territorio aragonés en que esté generalizado el uso de otra lengua o modalidad lingüística, el Gobierno de Aragón autorizará, previa solicitud fundada, también la utilización conjunta de la denominación en dicha lengua*».

<sup>28</sup> El artículo 2 de esta Ley extiende el régimen de protección y desarrollo del bable/asturiano «*al gallego/asturiano en las zonas en las que tiene carácter de modalidad lingüística propia*».

<sup>29</sup> Véase José Manuel PÉREZ FERNÁNDEZ, «El régimen jurídico de la toponimia en Asturias. Luces y sombras», *Revista de Lengua i Dret*, núm. 48, 2007.

las poblaciones, tanto si están constituidas en municipios como si son entidades menores, no se halla a su libre disposición sino que cualquier cambio está sometido a decisión superior, en el pasado a aprobación del Consejo de Ministros o del Ministro de la Gobernación, en la actualidad a aprobación de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas.

### 1. *La formación del nomenclátor*

La mayoría de las leyes municipales de los dos últimos siglos han ignorado la posibilidad de cambiar el nombre de las poblaciones dando por supuesto que todas tenían uno ya consagrado por la tradición<sup>30</sup>. Antes de pensar en cambiarlos, además, hubo que ocuparse de fijarlos. Mediante Circular de 7 de noviembre de 1840 del Ministerio de la Gobernación, se solicitaba a los jefes políticos que remitieran un nomenclátor comprendiendo la relación alfabética completa de los pueblos de cada provincia con su nombre «escrito con la ortografía propia, y acentuado cuidadosamente para que no se dude de su pronunciación breve o larga», así como «la calidad del pueblo; si es ciudad, villa o lugar pedáneo», pretendiendo actualizar así el nomenclátor de 1785 elaborado por los intendentes bajo las órdenes del Conde de Floridablanca. Iniciativa que no culminó con éxito y hasta la realización del censo general de 1857 y como anexo del mismo no se dispuso de un nomenclátor actualizado de todas las poblaciones de España, publicándose en 1858 ambos documentos. A raíz de ello se aprobó por la Comisión de Estadística una «Instrucción para llevar a efecto la rectificación y complemento del nomenclátor de los pueblos de España», de 5 de enero de 1859, en la cual se ordenaba a los Ayuntamientos cumplimentar unas relaciones con cuya recopilación las Comisiones provinciales de Estadística formarían los nomenclátors provinciales que debían ser publicados en un boletín oficial extraordinario y de cuya adición debía salir el general. Debían incluirse todos los sitios habitados e inhabitados, «ya sean ciudades, villas, pueblos, lugares o aldeas, ya iglesias, palacios, castillos, torres telegráficas, faros, monasterios, ermitas, casas de portazgo, de postas, de peones camineros o de la Guardia civil; ya molinos, ventas, colmenares, lagares, barracas, cuevas, chozas, o cualquiera otra vivienda, con morador o sin él». La inscripción debía hacerse con el nombre propio u oficial de cada población «escribiéndolo como lo escriben los naturales», cuidando de no omitir sobrenombres o segundos nombres, y se añadían precisas advertencias or-

---

<sup>30</sup> A diferencia de lo habitual en la península, las instrucciones o reales cédulas de población que se dictaron para la colonización de América, que culminan con las Ordenanzas de Descubrimiento y Población de Felipe II de 1573, incluyen el mandato de que por los pobladores, adelantados y gobernadores se dé nombre a las ciudades, villas y lugares y los incluyan en las relaciones que deben acompañar a los mapas generales de las respectivas provincias y remitirse a la corona. Fue habitual utilizar nombres de regiones y ciudades de España, nombres de los monarcas o de sus ministros y de santos y vírgenes. Véase Allan R. BREWER-CARÍAS, *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008.

tográficas y de procedimiento. Este «*Nomenclátor que comprende las poblaciones, grupos, edificios, viviendas, albergues, etc., de las cuarenta y nueve provincias de España: dispuesto por riguroso orden alfabético entre las provincias, partidos judiciales, ayuntamientos, y entidades de población*» fue publicado en cinco tomos entre 1863 y 1871<sup>31</sup>. Mediante Real Orden de 20 de enero de 1865 se aprobaba la publicación del nuevo nomenclátor y se ordenaba que se coleccionara por tomos en las dependencias de la Administración para todos los efectos oficiales. En lo sucesivo se iría publicando un nuevo nomenclátor con motivo de la confección de cada censo de población por el Instituto Geográfico y Estadístico, que en 1873 sustituye a la anterior Junta General de Estadística<sup>32</sup>.

A falta de regulación legal, desde fines del siglo XIX se impuso la práctica de aprobar los cambios de nombre de las poblaciones mediante Real Orden tras instruir un expediente en el Ministerio de la Gobernación a instancia del municipio interesado tras oír a la Diputación correspondiente y al Consejo de Estado. El artículo 25 del Reglamento de Población y Términos Municipales de 2 de julio de 1924 dispuso que «*la variación de nombre de los Municipios o pueblos seguirá sometida a los trámites que establece la legislación vigente*», una remisión al vacío que supuso la continuidad de la práctica anterior. El artículo 15 de la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 dispuso que la denominación de los municipios pudiera ser cambiada previo referéndum con el voto favorable de la mayoría absoluta del censo electoral. Eliminada la necesidad de aprobación gubernamental únicamente se procedía por la Dirección General de Administración Local a publicar un anuncio en la *Gaceta*. No se disponía nada sobre el cambio de nombre de entidades menores de población, es razonable suponer que debía aplicarse la misma solución.

El régimen franquista, ya desde la guerra civil, ignoró la legislación de la República y volvió a la práctica de autorizar por Orden Ministerial los cambios de nombre. La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 para alterar el nombre y capitalidad de los municipios estableció la necesidad de autorización del Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación y previo acuerdo del Ayuntamiento. El texto articulado de 1950 añadió al procedimiento el informe de la respectiva Diputación y el texto refundido de 1955 la mayoría de dos terceras partes del número de miembros de hecho del Ayuntamiento y en todo caso de la mayoría absoluta. El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952 añadió la necesidad de informe de la Real Academia de la Historia para el cambio de nombre moti-

---

<sup>31</sup> El nomenclátor de 1860 es el más detallado de todos los realizados, con casi medio millón de entidades; los posteriores reducirán ese número tomando criterios más exigentes para considerar la existencia de un núcleo de población diferenciado. Véase Amando MELÓN Y RUIZ DE GORDEJUELA, *Los modernos nomenclatores de España (1857-1950)*, Gráficas Clavileño, Madrid, 1958.

<sup>32</sup> Este organismo, que pasa a denominarse Instituto Geográfico, Catastral y Estadístico en 1925, con el tiempo da lugar a otros dos actualmente existentes: el Instituto Nacional de Estadística (creado por Ley de 31 de diciembre de 1945), encargado de la elaboración de los censos, y el Instituto Geográfico Nacional, que se ocupa principalmente de la cartografía.

vado por razones de carácter histórico o tradicional y la prohibición de autorizar cambios de nombre cuando el propuesto fuera idéntico a otro existente o pudiera producir confusiones en la organización de los servicios públicos. Por otro lado, se añadió la previsión de que en caso de creación de nuevas entidades locales el nombre debía ser propuesto al Ministerio por los organismos que incoaran los expedientes. En cuanto al cambio de nombre de entidades locales menores nada se regulaba expresamente salvo en general la modificación de tales entidades bajo el mismo régimen que el de los municipios.

## 2. Normativa vigente sobre cambio de nombres de entidades locales

El régimen descrito para la aprobación de los cambios de nombre se mantuvo hasta la vigente LBRL, que atribuye la competencia al respecto a las Comunidades Autónomas. El artículo 148.1.2 de la Constitución les permite asumir competencias, entre otras materias, en cuanto a «*las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local*». Todos los Estatutos de Autonomía han recogido esta materia y algunos hacen mención expresa a los cambios de nombre de municipios y a los topónimos. La LBRL en su artículo 13 remite la creación o supresión de municipios y la alteración de términos municipales a la legislación autonómica sobre régimen local y en su artículo 14.1 dispone específicamente: «*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*»<sup>33</sup>. Aunque no se dispone expresamente nada sobre las poblaciones que no constituyan municipios, indirectamente la LBRL atribuye a la competencia municipal el cambio de nombre de las entidades locales menores ya que sus artículos 22.2.b) y 123.1.e) lo incluyen entre las atribuciones del Pleno.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, en su artículo 11 precisa que «*la alteración del nombre y capitalidad de los municipios podrá llevarse a efecto por el Consejo de*

---

<sup>33</sup> La STC 214/1989, de 21 de diciembre, ratificó la constitucionalidad de este precepto en base a que, aunque «*la aprobación de la alteración o cambio del nombre de los municipios es típica competencia de ejecución en materia de régimen local*» de titularidad autonómica, se «*reconoce a la Administración del Estado una competencia propia que es necesaria dado el ámbito nacional del interés afectado*»; «*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*».

*Gobierno de la Comunidad Autónoma, previo acuerdo del Ayuntamiento e informe de la Diputación Provincial respectiva*». El acuerdo municipal requiere mayoría absoluta y de la resolución que adopte el Consejo de Gobierno debe darse traslado a la Administración del Estado a los efectos de su inscripción en el registro de entidades locales y su publicación en el *BOE*.

El Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales en su artículo 26.2 ha añadido a las anteriores exigencias que el acuerdo municipal ha de ser adoptado, no sólo por mayoría absoluta del número legal de miembros, sino además con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho de la corporación. El cambio habrá de estar motivado y deberá procederse a un trámite de exposición al público por plazo no inferior a treinta días para que los particulares o entidades que se crean perjudicados puedan presentar reclamaciones (art. 27). Además, la aprobación por el Consejo de Gobierno precisa previo informe de la Real Sociedad Geográfica, de la Real Academia de la Historia o de las instituciones análogas de la Comunidad Autónoma si existieren (art. 28). Según el artículo 30.4, «*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*», mientras que el artículo 26.3 dispone que la resolución del Consejo de Gobierno autonómico ha de comunicarse en el plazo de un mes al Registro de Entidades Locales<sup>34</sup>. El artículo 48 extiende los mismos trámites a las modificaciones de las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal, entre las cuales habrá que entender también las de denominación.

A su vez, la Dirección General de Administración Local —órgano encargado del Registro de Entidades Locales— ha de comunicar cualquier modificación al Registro Central de Cartografía (art. 26.3). El Reglamento de Régimen Jurídico y de Funcionamiento del Registro Central de Cartografía (Real Decreto 2039/1994, de 17 de octubre) establece en su artículo 3.a) que corresponde al Instituto Geográfico Nacional la formación y conservación del Nomenclátor Geográfico Nacional en el que se registrarán las denominaciones oficiales de las Comunidades Autónomas, las provincias, las islas, los municipios, las demás entidades locales (entidades de ámbito territorial inferior al municipal, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades), las entidades de población, las comarcas naturales y las formaciones geográficas debidamente aprobadas. El artículo 13 del mismo reglamento dispone que tanto las Administraciones Públicas como las personas privadas pueden formular reparos a las denominaciones, referencias y códigos contenidos en

---

<sup>34</sup> Está regulado por el Real Decreto 382/1986, de 10 de febrero, por el que se crea, organiza y regula el funcionamiento del Registro de Entidades Locales (modificado por Real Decreto 1499/1990, de 23 de noviembre, y por Real Decreto 339/2005, de 1 de abril). Su Disposición Adicional Primera establece que una vez practicada la inscripción o modificación, y «*siempre que la denominación aprobada no coincida o pueda producir confusión con otras ya existentes*», se procede a la notificación de la resolución correspondiente al órgano que hubiera aprobado la denominación para que pueda proceder a su publicación en el *BOE*, precisando que no cabe esta publicación si no media la inscripción registral previa. Se deduce, pues, que si la inscripción se deniega por coincidir la denominación con otra o prestarse a confusión los órganos que la han acordado se verán obligados a reiniciar el procedimiento.

el Nomenclátor Geográfico Nacional acompañando la documentación que los fundamenten. La decisión en cuanto a las posibles modificaciones se adopta previo informe del Consejo Superior Geográfico y teniendo en cuenta las resoluciones que, en su caso, pudieran adoptar los organismos competentes de las Comunidades Autónomas, y en todo caso no se incorporan modificaciones que se refieran al nombre de las entidades locales sin que previamente hayan quedado inscritas en el Registro de Entidades Locales.

A este respecto conviene destacar que no se considera cambio de nombre la simple variación de la lengua o de la ortografía producida dentro del proceso de normalización lingüística al que antes nos hemos referido. Así lo tiene expresada la jurisprudencia en diversas decisiones; la STS de 21 de febrero de 2000 (RJ 2000/1543) califica de «*simple adaptación lingüística*» la que va de Vall de Uxó a La Vall d'Uixó; la STSJ de Galicia núm. 769/2007, de 4 de octubre (JUR 2009/7295), afirma en relación a La Coruña y A Coruña que «*cualquier nombre, sea personal o local, traducido a otro idioma sigue siendo el mismo nombre*». En estos casos no es exigible el procedimiento de cambio de nombre del municipio, sí la inscripción de la modificación en los mencionados registros de entidades locales y de cartografía.

En todo este complejo procedimiento del cambio de nombre de poblaciones no se exige (como en la Ley Municipal de 1935) ni está prevista expresamente una consulta popular de los vecinos afectados. No obstante, el artículo 71 de la LBRL dispone que «*de conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local*». Es decir, la consulta sobre el cambio de nombre puede realizarse como trámite previo a la adopción del correspondiente acuerdo municipal si la mayoría plenaria así lo decide.

Dado lo exhaustivo de la regulación estatal en esta materia poco espacio ha quedado para su desarrollo por las leyes autonómicas, que se suelen limitar a reproducir o remitirse a la legislación estatal, añadiendo la exigencia adicional de inscripción en el correspondiente registro autonómico de entidades locales y publicación en el propio diario oficial y haciendo en su caso alusión a la lengua o lenguas en que se plasma la denominación, asunto al que ya nos hemos referido<sup>35</sup>. Entre las escasas variaciones existentes podemos señalar las siguientes.

a) En La Rioja el procedimiento de cambio de denominación de los municipios ha de ser culminado por el Parlamento mediante ley aprobada por mayoría absoluta (art. 25.3 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja).

---

<sup>35</sup> Existe una ley autonómica específica anterior a la LBRL, la Ley 12/1982, de 8 de octubre, de procedimiento para el cambio de denominación de los municipios de Cataluña, que no ofrece novedades respecto del régimen general.

b) En las Islas Baleares la competencia para aprobar el cambio de nombre corresponde a los Consejos Insulares (art. 1.1 de la Ley 8/1993, de 1 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de Régimen Local), y en las Islas Canarias a los Cabildos Insulares (Disposición adicional primera de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Administraciones Públicas de Canarias).

c) En varias leyes se añade como requisito para la aprobación del nombre que sea correcto lingüísticamente y adecuado a la toponimia propia de la Comunidad respectiva<sup>36</sup>. Esta exigencia ha sido sancionada por la STSJ de Cataluña núm. 624/2008, de 8 de julio (JUR 2008/315340), considerando el rechazo de un topónimo por razones históricas y etimológicas como un criterio normativo «*plausible y admisible*».

d) Algunas Comunidades han creado órganos específicos que han de intervenir en el procedimiento emitiendo el correspondiente informe: Comisión de Delimitación Territorial, Comisión de Toponimia, Comisión de Administración Local, etc.

### 3. *El nombre de los núcleos de población no constituidos en entidad local*

Fuera de la normativa descrita quedan los núcleos de población no constituidos en municipio o entidad local menor. La legislación estatal no establece nada en cuanto a su posible cambio de nombre, por lo que con carácter general habrá que entender que cae bajo la competencia municipal y le será de aplicación el mismo régimen que la denominación de barrios y vías públicas. Así se deduce del artículo 76 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales: «*Los Ayuntamientos revisarán, al menos una vez al año, la relación de entidades y núcleos de población y la división en secciones del término municipal, de acuerdo con las definiciones e instrucciones que establezcan las disposiciones legales que regulen estas materias y las remitirán al Instituto Nacional de Estadística para su comprobación*». La Resolución conjunta de la Presidenta del INE y del Director General de Cooperación Territorial por la que se dictan instrucciones técnicas a los Ayuntamientos sobre la gestión y revisión del padrón municipal de 1 de abril de 1997, a la que ya se ha hecho referencia, desarrolla esta disposición en el sentido de encomendar específicamente a los Ayuntamientos, dentro de esa revisión anual, introducir el «*cambio de nombre de las entidades o núcleos de población*». Los Ayuntamientos deben remitir a la Delegación Provincial del INE, junto con las actualizaciones del padrón municipal, las variaciones que se produzcan. Se contiene una serie de criterios sobre la determinación de las unidades poblacionales existentes en cada término municipal, distinguiendo:

---

<sup>36</sup> Así lo hacen, por ejemplo, el artículo 31.3 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña; el artículo 25.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, o el artículo 50 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.

A) Entidad singular de población, cualquier área habitable claramente diferenciada dentro del mismo y conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión, que puede constar de: a) núcleos de población, conjunto de al menos diez edificaciones (o cincuenta habitantes) formando calles, plazas y otras vías urbanas y con denominación específica; b) diseminado: edificaciones o viviendas que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo.

B) Entidad colectiva de población, unidad intermedia entre la entidad singular de población y el municipio (parroquias, diputaciones, hermandades, anteiglesias, concejos y otras).

C) Categoría de la entidad de población, calificación otorgada, o tradicionalmente reconocida, a las entidades de población, tal como ciudad, villa, lugar, aldea, parroquia, pedanía o concejo y, a falta de ella, la que corresponde a su origen y características, como caserío, poblado, barrio, monasterio, colonia, centro turístico, zona residencial, urbanización y otras.

No obstante lo dicho, en algunas Comunidades Autónomas sí existe una normativa específica al respecto que a veces desplaza la competencia hacia los órganos autonómicos. Así, el Decreto 139/2007, de 26 de junio, que regula la denominación, los símbolos y el registro de entes locales de Cataluña, en su artículo 14 dispone que el procedimiento para la determinación y para el cambio de denominación de las entidades y de los núcleos de población se inicia por decreto de la alcaldía o propuesta del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas, se somete a información pública por un plazo de 30 días e informe del Instituto de Estudios Catalanes, y finalmente al Pleno que puede aprobar la iniciativa por mayoría simple. El acuerdo se notifica al Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas el cual, según el artículo 16, procede a su inscripción en el Registro de entes locales de Cataluña y a su publicación en el diario oficial, además de comunicarlo a la Administración del Estado y a otras entidades.

En el caso del País Vasco, ya se ha aludido a la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Euskera que, aunque en principio respeta la competencia municipal al respecto de lo que nos ocupa, dispone que en caso de conflicto resolverá el Gobierno vasco, previa consulta a la Real Academia de la Lengua vasca.

La competencia autonómica es clara según la ya comentada Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística de Galicia, ya que su artículo 10 atribuye a la Xunta de Galicia con carácter general «*la determinación de los nombres oficiales de los municipios, de los territorios, de los núcleos de población, de las vías de comunicación interurbanas y de los topónimos de Galicia*». En similares términos, la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de Uso y Enseñanza de la Lengua Valenciana, en su artículo 15; la Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización Lingüística de las Islas Baleares, en su artículo 14, y para Navarra la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascoence, en su artículo 8. En estas cuatro Comunidades a los Ayuntamientos sólo se reserva la fijación del nombre de las vías urbanas. Y la misma conclusión

debe obtenerse para Asturias, ya que el citado Decreto 98/2002, de 18 de julio, sobre procedimiento de recuperación y fijación de la toponimia asturiana, atribuye al Consejo de Gobierno determinar mediante Decreto «*los nombres oficiales de los concejos, sus capitales, parroquias rurales y núcleos de población*», y para Aragón, dado que la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de Uso, Protección y Promoción de las Lenguas Propias de Aragón, atribuye al Departamento autonómico competente «*determinar los topónimos de la Comunidad Autónoma, así como los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas*».

## VI. LOS LÍMITES AL USO SIMBÓLICO DEL CALLEJERO

Como ya se ha dicho, la tradicional competencia municipal para determinar discrecionalmente el nombre de las vías urbanas ha sido objeto de algunas limitaciones normativas que principalmente se han referido a su uso simbólico.

### 1. *La conquista del callejero por el régimen liberal*

SERRANO<sup>37</sup>, analizando los cambios en el callejero de Madrid pero cuyas afirmaciones son válidas para cualquier ciudad, señala cómo durante el siglo XIX el liberalismo «*trató de asegurar la apropiación civil del espacio urbano, procurando construir de este modo una identidad política anclada en una toma de posesión simbólica de la ciudad a través de la imposición de sus nuevos nombres. Se construye de este modo algo que tiene que ver con la formación de la esfera pública de que habla Habermas, y que a su vez es consecuencia de la invención de la política en el sentido moderno de la palabra. Se trata entonces de marcar el territorio público con las señas no de las figuras tutelares habituales —santos y vírgenes— o de las actividades y quehaceres cotidianos, sino en función de una historia, pronto convertida en "Historia". Empiezan a poblarse las calles con los nombres de nuevos héroes, civiles, jurisconsultos, políticos o militares; muchos militares, muchos más, en todo caso, que personajes salidos del "pueblo", aunque alguno logre, a pesar de todo, un equívoco reconocimiento*».

La primera intervención en tal sentido es el Decreto de 14 de agosto de 1812, por el cual «*las Cortes generales y extraordinarias, queriendo fijar por todos los medios posibles en la memoria de los españoles la feliz época de la promulgación de la Constitución política de la monarquía, decretan: que la plaza principal de todos los pueblos de las Españas, en la que se celebre o se haya celebrado ya este acto solemne, sea denominada en lo sucesivo plaza de la Constitución, y que se exprese así en una lápida erigida en la misma al indicado objeto*». A partir de esa fecha y hasta 1814 se celebra en las plazas de muchas

<sup>37</sup> Carlos SERRANO, *El nacimiento de Carmen. Símbolos, mitos y nación*, Taurus, Madrid, 1999, pág. 165.

localidades la ceremonia de proclamación y jura de la Constitución de Cádiz y el descubrimiento de la correspondiente lápida. Cuando, en mayo de 1814, Fernando VII dispone la abolición del régimen constitucional en muchas de esas plazas la lápida será arrancada y sustituida por otra dando el nombre de Plaza Real o Real Plaza de Fernando VII. Con los sucesivos cambios de régimen los nombres y las lápidas irán y vendrán. Plaza de la Constitución de nuevo entre 1820 y 1823, y otra vez a partir de 1836; en ocasiones, Plaza de la República, en 1873 y de nuevo en 1931. No obstante, estas decisiones ya no procederán, como en 1812, de autoridades superiores sino que las adoptarán los propios Ayuntamientos.

A lo largo del siglo XIX las calles se van poblando de nombres alusivos al nuevo régimen liberal —y a la idea nacional que le acompaña—, que con frecuencia se van cambiando según discurren las circunstancias políticas y varían los gobernantes municipales. Las escasas normas que se dictan al respecto suelen pretender evitar tales cambios. Así, la Real Orden de 19 de diciembre de 1856, «*habiéndose cometido desde el año 1854 por muchos Ayuntamientos y autoridades locales el abuso de cambiar los nombres antiguos de las calles y plazas*», dispone «*que se restablezcan todos los nombres que existían en la referida época de 1854, con anterioridad al 16 de junio y que en adelante no se hagan semejantes alteraciones de nombres en calles y plazas antiguas y otros sitios públicos sin que los respectivos Ayuntamientos las pongan en conocimiento del Gobernador de la Provincia y obtengan su aprobación*»<sup>38</sup>. La ya mencionada Real Orden de 31 de diciembre de 1858 sobre confección del nomenclátor general ordenaba a los alcaldes completar los nombres de las calles «*pero sin variar los antiguos sino por causas muy atendibles*». Otra Real Orden de 18 de marzo de 1904, considerando «*la conveniencia de que los Ayuntamientos no varíen, con la repetición que vienen haciéndolo, los nombres de las calles, por los grandes perjuicios que esto irroga al comercio en sus relaciones y aun al mismo vecindario*», pese a tratarse de una competencia municipal, disponía que los gobernadores civiles se dirigieran a los Ayuntamientos para hacerles ver «*la necesidad de no variar los nombres de las calles más que en casos verdaderamente justificados*». Por Real Orden de 10 de febrero de 1905 se daba la aprobación y se publicaba para conocimiento de los demás Ayuntamientos el acuerdo adoptado por el de Madrid en el sentido de no cambiar el nombre de las vías públicas y de no darles nombres propios de persona que no hubiese fallecido hacía más de diez años, y además con la conformidad de las dos terceras partes de los propietarios de la vía. Criterios similares son adoptados con frecuencia por las propias corporaciones locales en sus ordenanzas o acuerdos para quedar pronto olvidados en función de los acontecimientos políticos<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Carmen RUBIO PARDOS, «El uso de los patronímicos en los nombres de las calles de Madrid», *Anales del Instituto de Estudios Madrileños*, núm. 2, 1967, pág. 456.

<sup>39</sup> En las Ordenanzas Municipales de Santa Cruz de Tenerife de 27 de marzo de 1926 se incluyó un artículo 880 que disponía: «*Las calles y plazas del término municipal, llevarán un nombre que será el que el Excmo. Ayuntamiento acuerde. Una vez puesto no podrá cambiarse*». Por supuesto que desde entonces muchas calles de esa ciudad han cambiado de nombre.

## 2. Guerra civil y franquismo

Tanto la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera como de la II República tendrán sus efectos sobre el callejero, pero no se dictaron normas al respecto distintas de las de épocas anteriores. Mayor impacto suponen la guerra civil y el régimen franquista sobre el nombre de las vías urbanas y también sobre el de las poblaciones.

En particular en Cataluña entre 1936 y 1939 se cambiaron 124 de los 1.068 nombres municipales existentes<sup>40</sup>. Ante la situación de vacío de poder producida al inicio de la contienda el cambio de nombre de calles y localidades muchas veces se realiza por comités populares u otras autoridades de hecho. Por Decreto de la Generalidad de 9 de octubre de 1936 se dispone que el cambio de nombre de un pueblo debe ser acordado por su Ayuntamiento y sometido a la aprobación del Consejo de la Generalidad, lo cual motiva a lo largo de 1937 varias disposiciones aprobatorias en tal sentido. Un nuevo Decreto de 8 de octubre de 1937 endurece los requisitos al restablecer el procedimiento del artículo 14 de la Ley municipal catalana, que incluía el referéndum. Otro Decreto de 10 de febrero de 1938 encomendaba a una ponencia el estudio de las modificaciones que hubiera que introducir en los nombres de poblaciones, un propósito que no se llevó a la práctica.

También el Gobierno de la República se preocupa de poner freno a algunos excesos mediante Orden del Ministerio de la Gobernación de 22 de septiembre de 1937, disponiendo que los Consejos municipales se abstuvieran de rotular calles con el nombre de personas que ejercieran cargos públicos o funciones de gobierno, y que en el caso del nombre de otras personas debieran contar con el consentimiento expreso del interesado.

Igualmente, por las autoridades del bando franquista se adoptan disposiciones al respecto. Por Orden del Ministerio del Interior de 13 de abril de 1938 se ordena a las Comisiones gestoras municipales que se abstengan de acordar revisiones generales de los nombres de vías públicas y localidades, que solo «*en casos de evidente agravio para los principios inspiradores del Movimiento Nacional o en otros de motivada y plena justificación, podrán acordar la supresión de las denominaciones actuales, previa consulta al Servicio Nacional de Administración local, del Ministerio del Interior*», y que «*para satisfacer el deseo de honrar la memoria de hombres ilustres o de hechos laudables podrán servirse de las calles nuevas o de las afectadas por las supresiones excepcionales*». Como tantas otras del mismo tenor tal disposición resultó ineficaz. Poco después, el propio Serrano Súñer, el ministro que pretendía poner coto al cambio de nombres, mediante Orden de 30 de septiembre de 1938 disponía el cambio de nombre de la ciudad de Ferrol por El Ferrol del Caudillo<sup>41</sup>. Las

<sup>40</sup> Joan TORT, «Los cambios de nombre de los municipios durante la revolución y la guerra civil españolas (1936-1939). El caso de Cataluña», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, núm. 133, 15 de enero de 2003, Universidad de Barcelona.

<sup>41</sup> No fue la única población en cambiar de nombre. Así, por ejemplo, mediante Orden de 15 de febrero de 1937, el municipio de Azaña (Toledo) pasó a denominarse Numancia de

autoridades del nuevo régimen procedieron a rebautizar en abundancia calles y poblaciones; mediante el cambio de nombres y la denominación de nuevas vías se celebraba la victoria bélica y política del franquismo y se exaltaban sus principios y valores<sup>42</sup>.

Una nueva medida para limitar o controlar los cambios se introdujo en el artículo 306 del Reglamento de Organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales (Decreto de 17 de mayo de 1952): «*Deberán respetarse las denominaciones religiosas, patrióticas o tradicionales de calles, plazas, paseos, parques y conjuntos urbanos, y para introducir cualquier modificación en ellas, así como para la ejecución de acuerdos relativos a las mismas, se requerirá autorización expresa del Ministerio de la Gobernación*». Un control gubernativo sobre los Ayuntamientos que se extendió hasta después de la Constitución de 1978.

### 3. *Transición a la democracia y memoria histórica*

El Real Decreto de 16 de junio de 1979 dejó sin efecto diversos procedimientos de fiscalización sobre las entidades locales, entre ellos el del citado artículo 306. A partir de 1979, pues, los Ayuntamientos recuperaron en plenitud sus facultades para imponer o cambiar los nombres de las vías públicas<sup>43</sup>. No existiendo normas específicas al respecto, salvo las ordenanzas aprobadas por las propias corporaciones municipales, la supresión o modificación de las denominaciones relacionadas con la dictadura franquista por los Ayuntamientos se realiza en los años siguientes de modo muy irregular. Tras las elecciones municipales de abril de 1979 hay localidades donde se eliminan de inmediato, en unos casos todas las existentes y muy a menudo

---

la Sagra, sustituyendo el involuntario homenaje al presidente de la República por el recuerdo del Regimiento de Caballería Numancia «*que lo arrancó de la tiranía roja*». Por Orden de 23 de mayo de 1938, la localidad de Alcocero (Burgos), donde falleció en accidente aéreo el general Emilio Mola, pasó a denominarse Alcocero de Mola. Por Orden de 8 de febrero de 1941, Alhama de Salmerón, que había tomado tal nombre en 1932 en homenaje al que fue presidente de la I República, volvió a denominarse Alhama de Almería. Por Orden de 28 de julio de 1941, Quintanilla de Abajo (Valladolid) fue rebautizada como Quintanilla de Onésimo, en homenaje al fundador de las JONS. Posteriores son cambios como el de San Lorenzo de Yágüe (Soria) o Barbate de Franco (Cádiz), mientras que en otros casos se aprovechó la fundación de nuevos poblados de colonización agraria para otorgar nombres de exaltación al régimen: Llanos del Caudillo (Ciudad Real), José Antonio (Cádiz), Queipo de Llano (Sevilla), Villafranco del Guadiana (Badajoz), etc.

<sup>42</sup> Según cuenta SERRANO (1999: 174 y ss.), pese a sus iniciales propósitos de moderación, la Comisión de rotulación de calles formada en el Ayuntamiento de Madrid en 1939 realizó una revisión general del callejero incurriendo en un «*furor rotulador*» dirigido, entre otros objetivos, a erradicar todo lo que sonara a liberalismo o republicanismo o no estuviera suficientemente integrado en la ideología del nuevo régimen.

<sup>43</sup> STS de 23 de marzo de 1981 (RJ 1981/1344): «*es claro que la suspensión acordada por el Gobierno Civil de Vizcaya del Acuerdo municipal del Ayuntamiento de Lejona sobre nueva denominación de sus calles, al amparo del art. 306 del Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento de las Corporaciones Locales, choca, en cuanto a los elementos de juicio que obran en las actuaciones, con el principio de autonomía de los Municipios proclamado en el art. 140 de la Constitución de España*».

sólo las más evidentes u ostentosas. En muchas otras localidades se mantienen y en algunas van desapareciendo lentamente, a menudo con motivo de cambios en la mayoría municipal. Lo mismo sucede con el nombre de poblaciones otorgado durante el franquismo con finalidad simbólica, unos se cambian o recobran su forma anterior y otros no.

Hasta la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, conocida como Ley de Memoria Histórica, no se ponen límites a la competencia municipal sobre toponimia urbana<sup>44</sup>. Su exposición de motivos anuncia medidas «en relación con los símbolos y monumentos conmemorativos de la Guerra Civil o de la Dictadura, sustentadas en el principio de evitar toda exaltación de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura, en el convencimiento de que los ciudadanos tienen derecho a que así sea, a que los símbolos públicos sean ocasión de encuentro y no de enfrentamiento, ofensa o agravio», y su artículo 15.1 dispone que «las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura». En aplicación de esta norma, incorporada en algunos casos a las ordenanzas municipales, diversos Ayuntamientos inician procedimientos de revisión de su callejero con el fin de modificar los nombres de vías urbanas que puedan entenderse encuadrados en ella, no sin polémica en muchas ocasiones sobre cuál es el alcance de tal mandato y sin que se haya generado todavía jurisprudencia al respecto.

#### 4. El homenaje a miembros de grupos terroristas

Por la misma época en que se aprueba la mencionada Ley de Memoria Histórica surge otro debate en relación con la existencia de vías públicas dedicadas en algunas localidades del País Vasco a miembros de ETA. Pareciendo igual de inadmisibile el homenaje a miembros de un grupo terrorista que la exaltación de la guerra civil y de la dictadura se dan algunas iniciativas al respecto tanto ante la jurisdicción penal como en la contencioso-administrativa. La Audiencia Nacional, en Auto de 8 de mayo de 2008 (ARP 2008/252), entre otros, considera que tal hecho puede encuadrarse en el artículo 578 del Código Penal como delito de enaltecimiento o justificación del terrorismo, disponiendo incluso la eliminación de la placa identificadora de la vía como medida cautelar. En Autos de 22 de mayo y de 9 y 14 de julio de 2008, ante las querellas presentadas contra alcaldes de localidades donde existían calles con nombres de terroristas, precisa que mantenerlas no es delito. Conforme al artículo 25 de la Constitución no puede ser castigada una

---

<sup>44</sup> En el ámbito autonómico existe un precedente algo anterior: La Disposición Transitoria Única de la Ley Foral 24/2003, de 4 de abril, de Símbolos de Navarra, había dispuesto que «en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley Foral, las autoridades en ella referidas procederán a la retirada y sustitución de la simbología propia del régimen franquista».

conducta que no era delito en el momento de los hechos; los nombres fueron impuestos antes de la reforma del Código Penal (Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre) que introdujo el delito de enaltecimiento del terrorismo, y el delito sólo puede cometerse con un comportamiento activo, no el meramente pasivo de no quitar el nombre puesto por otra corporación anterior. Dado que otorgar nombres de miembros de grupos terroristas constituye un «delito de estado», la situación antijurídica creada tiene cierta duración, tales actos son nulos de pleno Derecho. Cabe su revisión, el requerimiento por el Estado a la entidad local para que cese la situación o la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A consecuencia de este debate se presentó en el Congreso de los Diputados por varios grupos parlamentarios una Proposición de Ley de modificación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, actualmente en tramitación<sup>45</sup>, que añade un nuevo apartado a su artículo 1 por el cual el Estado «*asume la defensa de la dignidad de las víctimas, estableciendo la prohibición de que en los lugares públicos existan monumentos, escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas o de exaltación o enaltecimiento individual o colectivo del terrorismo o de los terroristas*»<sup>46</sup>. Mediante disposición adicional se establece un plazo de seis meses para que las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias adopten las medidas necesarias para su cumplimiento.

## VII. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL

En los últimos años han surgido algunas normas que dotan a los topónimos del carácter de patrimonio cultural inmaterial, un concepto que estaba ausente de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, que únicamente contemplaba monumentos, conjuntos arquitectónicos y lugares, y que ha incorporado a la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, hecha en París el 17 de octubre de 2003 bajo auspicios de la UNESCO<sup>47</sup>. Define como patrimonio cultural inmaterial «*los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas —junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes— que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural*». Los Estados parte se obligan a adoptar las medidas necesarias para garantizar su

<sup>45</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 134-1, de 21 de noviembre de 2008.

<sup>46</sup> En el mismo sentido, el Parlamento vasco en la Ley 4/2008, de 19 de junio, de Reconocimiento y Reparación a las Víctimas del Terrorismo, artículo 4, dispuso que los poderes públicos vascos, entre otras, adopten las medidas apropiadas «*para prevenir y evitar la realización de actos efectuados en público que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas o de sus familiares, exaltación del terrorismo, homenaje o concesión pública de distinciones a los terroristas*».

<sup>47</sup> Instrumento de ratificación por España de 6 de octubre de 2006, BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007.

salvaguardia, en particular a identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio confeccionando los inventarios oportunos. La IX Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Normalización de los Nombres Geográficos, celebrada en Nueva York en 2007, aprobó una resolución por la que reconoce que los topónimos forman parte del patrimonio cultural inmaterial y alienta a los organismos encargados de la toponimia a inventariarlos conforme a los criterios de la citada Convención.

Si bien la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, no acoge la definición del patrimonio inmaterial y sus disposiciones se refieren solamente a bienes inmuebles y objetos muebles, las leyes autonómicas sí han comenzado a recoger y aplicar este nuevo concepto. Así, la Ley 10/1998, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de Madrid, en su artículo 9 prevé que pueden ser declarados como Bien de Interés Cultural no sólo muebles e inmuebles, sino también «*hechos culturales*» entre los cuales se hallan «*los topónimos arraigados con antigüedad superior a cincuenta años*», gozando de idéntica protección que los lugares de interés etnográfico. No obstante, no existen normas particulares de protección al respecto. Algo más concreta resulta la Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias, cuyo artículo 73 incluye dentro del patrimonio etnográfico, entre otros elementos, «*la toponimia y callejero tradicional*». Su artículo 74 precisa que «*la información relativa a los bienes etnográficos que no constituyan objetos materiales, tales como el patrimonio oral relativo a usos y costumbres, tradiciones, técnicas y conocimientos será recopilada y salvaguardada en soportes estables que permitan su transmisión a las generaciones futuras, promoviendo para ello su investigación y documentación*». Por su parte, la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, en su artículo 63 establece que entre los bienes que pueden integrar el patrimonio etnográfico se halla «*la toponimia tradicional de términos rústicos y urbanos*». El artículo 64 señala que «*los conocimientos, actividades, usos, costumbres y manifestaciones lingüísticas y artísticas, de interés etnológico, que trasciendan los aspectos materiales en que puedan manifestarse, serán reunidos, documentados, estudiados, debidamente protegidos y reproducidos o recogidos en soportes audiovisuales, materiales o propios de las nuevas tecnologías, que garanticen su transmisión y puesta en valor al servicio de los investigadores, de los ciudadanos y de las generaciones futuras*». Las demás Comunidades Autónomas que no han incorporado expresamente los topónimos a su normativa sobre patrimonio cultural (aunque algunas sí lo han hecho con el concepto de patrimonio inmaterial<sup>48</sup>) también suelen elaborar in-

---

<sup>48</sup> Así, por ejemplo, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, en su artículo 3 lo delimita como «los bienes muebles, inmuebles e inmateriales» de interés cultural; la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural de Comunidad Valenciana, en su artículo 1 incluye los bienes inmateriales del patrimonio etnológico, los de naturaleza tecnológica y las tradiciones; la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural de Aragón, en su artículo 2 define éste como integrado por bienes materiales e inmateriales; la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra, en su artículo 2.2 contempla como parte del mismo los bienes inmateriales.

ventarios de toponimia dentro de sus actuaciones en materia de política lingüística y de cultura.

No parece que a los topónimos les puedan ser de aplicación la mayoría de las medidas de protección del patrimonio cultural pensadas para bienes muebles e inmuebles, salvo la de ser documentados e inventariados. Es decir, no se desprende de las normas que hemos transcrito que la protección se pueda extender al extremo de impedir cualquier cambio en la toponimia, sea de poblaciones o de vías urbanas, por los órganos competentes para ello. Protección no parece que implique petrificación.

### VIII. LIMITACIONES DE USO. LOS TOPÓNIMOS EN INTERNET

El uso de los topónimos con fines diferentes al de identificar un determinado lugar ha sido objeto de escasas limitaciones; con carácter general son términos que pertenecen al acervo común y muchas veces funcionan también como nombres propios o apellidos y nadie puede pretender un derecho exclusivo o preferente sobre ellos. La anterior Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas, en su artículo 11.h) prohibía el uso como marcas o nombres comerciales de «*los que reproduzcan o imiten la denominación, el escudo, la bandera, las condecoraciones y otros emblemas de España, sus Comunidades Autónomas, sus municipios, provincias u otras entidades locales, a menos que medie la debida autorización*». Esta limitación se ha visto restringida por la vigente Ley 17/2001, de 7 de diciembre, cuyo artículo 5 reproduce literalmente el precepto anterior con la única diferencia de eliminar «*la denominación*»; la prohibición ya no alcanza a los nombres. No obstante, el uso de determinados topónimos puede verse afectado por otras prohibiciones contenidas en esta norma; así, la de los nombres «*que se compongan exclusivamente de signos o indicaciones que puedan servir en el comercio para designar la especie, la calidad, la cantidad, el destino, el valor, la procedencia geográfica, la época de obtención del producto o de la prestación del servicio u otras características del producto o del servicio*» o «*los que puedan inducir al público a error, por ejemplo sobre la naturaleza, la calidad o la procedencia geográfica del producto o servicio*»<sup>49</sup>. Fuera de tales casos los topónimos pueden ser utilizados como marca comercial.

<sup>49</sup> Explica al respecto la STS de 20 de abril de 2005 (RJ 2005/3598): «*El artículo 11.c) de la Ley de Marcas establece la prohibición absoluta de registro de aquellas marcas que “se compongan exclusivamente de signos o indicaciones que sirvan en el comercio para designar la procedencia geográfica de los productos o del servicio”. A través de esta prohibición se trata de impedir que una sola persona o entidad pueda apropiarse de un signo o denominación que podría ser utilizado por todos los empresarios del sector para indicar la localización del origen de los productos. (...) Por su parte, el artículo 11.1 f) de la Ley de Marcas también establece como prohibición absoluta los signos que “puedan inducir al público a error particularmente sobre... la procedencia geográfica de los productos o servicios”. La “ratio legis” del precepto, es la defensa de los consumidores y usuarios, no como la anterior que está dirigida a la defensa de los empresarios. Con ella se impide que aquellos experimenten confusión sobre cuál es el lugar de fábrica o de producción del artículo o servicio que contratan*».

En los últimos años ha aparecido la limitación legal al uso de los topónimos como nombres de dominio en Internet. La asignación de nombres se rige por unas peculiares normas internacionales de carácter privado que no procede analizar aquí, pero a la que nos vamos a referir exclusivamente en cuanto se halla incorporada al ordenamiento jurídico español. La Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información, en su disposición adicional sexta regula el sistema de asignación de nombres de dominio bajo «.es» y prevé un Plan Nacional de Nombres de Dominio de Internet que ha de establecer *«mecanismos apropiados para prevenir el registro abusivo o especulativo de nombres de dominio, el aprovechamiento indebido de términos de significado genérico o topónimos y, en general, para prevenir los conflictos que se puedan derivar de la asignación de nombres de dominio»*. La Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio 1542/2005, de 19 de mayo, aprobó dicho Plan, cuyo artículo 7.4 dispone que *«el Presidente de la entidad pública empresarial Red.es aprobará una lista actualizada de nombres de dominio de segundo nivel consistentes en topónimos que coincidan con la denominación oficial de Administraciones públicas territoriales y que no hayan sido previamente asignados, que tendrán el carácter de reservados»*. La Resolución de 12 de septiembre de 2005 del Presidente de la Entidad Pública Empresarial Red.es<sup>50</sup> aprobó las listas de términos prohibidos o reservados, que incluyen todos los nombres de municipios españoles, los cuales no pueden asignarse sin autorización de la Administración correspondiente. En la práctica se han reservado para su uso por cada Ayuntamiento, tanto en versión oficial como, en su caso, en su traducción castellana. El resto de topónimos sí puede, por tanto, ser asignado como nombre de dominio.

---

<sup>50</sup> Los estatutos de Red.es fueron aprobados por Real Decreto 164/2002, de 8 de febrero (modificado por Ley 62/2003, de 30 de diciembre, y por Real Decreto 1433/2008, de 29 agosto); es una entidad adscrita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y está encargada de impulsar el desarrollo de la sociedad de la información.