



RECURSO CASACION núm.: 1244/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera  
Bajo

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 190/2019**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. José Manuel Sieira Míguez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Juan Carlos Trillo Alonso

D<sup>a</sup>. Inés Huerta Garicano

D. César Tolosa Tribiño

D. Francisco Javier Borrego Borrego

En Madrid, a 19 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto el presente recurso de casación que con el número 1244/16 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Lugo, contra sentencia de fecha 18 de febrero de 2016, dictada en el procedimiento ordinario número 4710/13, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sección Segunda, sobre Ordenanza del uso del gallego en la administración municipal, siendo parte recurrida la <<Asociación Galicia Bilingüe>>, que ha sido representada por la procuradora doña María Dolores Cobas González y defendida por el letrado don Daniel Arquero García.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Carlos Trillo Alonso.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La sentencia recurrida contiene parte dispositiva del siguiente tenor literal:

<<Estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Galicia Bilingüe contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Lugo de 3-9-2012 por el que se aprobó la "Ordenanza de Uso do galego na Administración municipal de Lugo", y anulamos, por ser contrarios a derecho, los siguientes artículos y particulares:

El artículo 1, apartados 1 y 2.

Los términos "rogos e preguntas" y "A rotulación indicativa de oficinas e despachos" del artículo 3.2.a) y 5.

El artículo 4, apartados 2 y 3.

Los términos "formalmente", "Neste caso farase constar que é tradución do orixinal en galego" y "aqueles documentos que sexa necesario" del artículo 5.

El artículo 7.

Los términos "lingüístico" y "coa indicación expresa de que o texto é tradución do orixinal galego" contenidos en los apartados 2 y 3 del artículo 8.

El término "lingüístico" del artículo 9.

El artículo 10.

El término "lingüístico" del artículo 12.

El artículo 15.

Los términos "e da rede viaria municipal" del artículo 18.1.

El segundo párrafo del artículo 24.

El segundo párrafo del artículo 26.5.

En lo demás desestimamos el recurso. No se hace imposición de costas>>.

**SEGUNDO.-** Notificada la anterior sentencia, la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Lugo, presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones y el expediente administrativo ante este Tribunal, la parte recurrente se personó ante esta Sala y formuló escrito de interposición del recurso de casación, expresando los motivos en que se amparaba, suplicando que se tuviera por interpuesto el recurso de casación contra la referida sentencia y que previos los trámites legales la Sala <<[...] dicte sentencia estimando todos los motivos y casando la resolución recurrida>>.

**CUARTO.-** Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación, por esta Sala se emplazó a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días formalizara su escrito de oposición, lo que verificó en tiempo y forma la procuradora doña María Dolores Cobas González, en el nombre y representación de <<Asociación Galicia Bilingüe>>, impugnando los motivos de recurso de casación en virtud de las razones que estimó procedentes y suplicando que la Sala dicte sentencia <<[...] por la que se inadmita el recurso planteado, y en su defecto, se acuerde la desestimación íntegra del mismo, y en ambos casos, con expresa imposición de costas procesales para la entidad recurrente>>.

**QUINTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día trece de febrero del presente, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto de impugnación en el presente recurso de casación, la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Sección Segunda), el 18 de febrero de 2016,

en el recurso contencioso administrativo número 4710/2013, interpuesto por la entidad ahora recurrida, <<Asociación Galicia Bilingüe>>, contra la ordenanza del uso del gallego en la administración municipal de Lugo, aprobada por acuerdo del pleno del ayuntamiento de la citada capital de 3 de septiembre de 2012.

La sentencia referenciada, según resulta de su parte dispositiva, estima en parte el recurso y anula, por ser contrarios a derecho <<[...] los siguientes artículos y particulares:

El artículo 1, apartados 1 y 2.

Los términos "rogos e preguntas" y "A rotulación indicativa de oficinas e despachos" del artículo 3.2.a) y 5.

El artículo 4, apartados 2 y 3.

Los términos "formalmente", "Neste caso farase constar que é tradución do orixinal en galego" y "aqueles documentos que sexa necesario" del artículo 5.

El artículo 7.

Los términos "lingüístico" y "coa indicación expresa de que o texto é tradución do orixinal galego" contenidos en los apartados 2 y 3 del artículo 8.

El término "lingüístico" del artículo 9.

El artículo 10.

El término "lingüístico" del artículo 12.

El artículo 15.

Los términos "e da rede viaria municipal" del artículo 18.1.

El segundo párrafo del artículo 24.

El segundo párrafo del artículo 26.5>>.

**SEGUNDO.-** Disconforme el Ayuntamiento de Lugo con la sentencia de instancia, interpone el recurso de casación que ahora examinamos al amparo de dos motivos.

El primero, al amparo del artículo 88.1.c) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (anterior a su reforma por Ley 7/2015 de 21 de julio), en el entendimiento de que la sentencia recurrida ha incurrido en quebrantamiento de las formas esenciales del juicio por infracción de las normas reguladoras de las sentencias, por incidir en incongruencia omisiva o por adolecer de falta de motivación.

Sostiene, con apoyo en la disyuntiva de mención, la infracción de los artículos 67.1 de la citada ley jurisdiccional y 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Con el segundo de los motivos, formulado al amparo del artículo 88.1.d), se invoca la vulneración de preceptos estatales y de derecho comunitario que garantizan la protección especial del gallego, citando al efecto, los artículos 1.1, 3, apartados 2 y 3, 9.2 y 14 de la Constitución, 5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, 35, letra d) y 36.2 de la Ley 30/1992, así como la Carta Europea de Lenguas Regionales Minoritarias y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con referencia a los artículos 20, 21 y 23.

**TERCERO.-** Con relación al motivo primero y en respuesta a lo que en él se sostiene, es preciso indicar que la disyuntiva que se invoca en su formulación al afirmar que <<[...] la sentencia recurrida ha incurrido en incongruencia omisiva o falta de motivación>>, carece de todo respaldo argumentativo en el desarrollo del motivo, en cuanto en su fundamentación no se observa consideración alguna respecto a la incongruencia omisiva, caracterizada por un desajuste externo entre el fallo judicial y las pretensiones de las partes, consistente en la falta de respuesta judicial a las cuestiones planteadas por las partes en el proceso (sentencias del Tribunal Constitucional 218/2004, de 29 de noviembre, y 67/2007, de 27 de marzo, así como las en ellas citadas).

El ayuntamiento recurrente, bien por no tener claro el concepto de incongruencia omisiva, bien por descuido a la hora de redactar el escrito de interposición del recurso de casación, invoca la irregularidad de incongruencia omisiva, sin que después, en su desarrollo argumentario, aluda a dicha irregularidad.

En todo caso y a mayor abundamiento, una vez examinados los escritos de demanda y contestación, delimitadores de las pretensiones de las

partes, se está en condiciones de afirmar que la sentencia recurrida da respuesta puntual a las pretensiones formuladas en la litis.

Ciñéndonos por lo expuesto a la denuncia que en el motivo casacional se realiza de falta de motivación de la sentencia impugnada, parece oportuno comenzar por recordar que el derecho fundamental a la motivación de las resoluciones judiciales que garantiza el artículo 24 de la Constitución y que supone para el juzgador el deber de dictar una sentencia razonada, esto es, el deber de exteriorizar un razonamiento que, siendo jurídico, se perciba como causa de la decisión a la que llega, no requiere una exhaustiva argumentación que discurra paralela a las alegaciones de las partes de modo tal que incida explícita y pormenorizadamente en cada una de ellas, siendo suficiente para el cumplimiento del deber referenciado una motivación que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación ordenada del ordenamiento jurídico y no secuela o resultado de la arbitrariedad (sentencia del Tribunal Constitucional 165/1993, de 18 de mayo, 115/1996, de 25 de junio, y 69/2005, de 4 de abril, entre otras).

Conviene en efecto recordarlo pues la argumentación del ayuntamiento recurrente de que la fundamentación de la sentencia impugnada impide conocer la razón de anulación de determinados preceptos o partes de los mismos, colisiona frontalmente con las razones que presiden el motivo segundo, reveladoras por si solas de que la indicada administración municipal conoce, sin que hubiera sufrido merma alguna en sus derechos de defensa, los elementos de juicio que condujeron a la sala de instancia a la adopción de su decisión.

Centrándonos en los extremos concretos en que el ayuntamiento observa déficit de motivación cumple indicar, siguiendo el orden del escrito de interposición, que la alternativa que el fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida contiene a la hora de examinar y resolver sobre la conformidad o no a derecho del artículo 1, apartados 1 y 2, de la Ordenanza,

es lo suficientemente clara y precisa para entender que ningún reproche merece por falta de motivación.

Dice el fundamento de mención, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

<<El artículo 1 de la Ordenanza dice en sus apartados 1 y 2: O galego, como lingua propia de Galicia, é idioma oficial do Excmo. Concello de Lugo. As actuacións administrativas realizadas en galego no territorio municipal terán plena validez y eficacia. La impugnación tiene que ser acogida, pues dichas indicaciones o son superfluas o se apartan de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 4º.2 y 6º.2 de la Ley 3/1983, ya que al silenciar la referencia al castellano contenida en los preceptos legales dan a entender que este no es idioma oficial o que solo son válidas las actuaciones administrativas en gallego>>.

Se podrá o no estar de acuerdo con la valoración que a la sala de instancia le merecen los apartados 1 y 2 de la ordenanza, pero sostener que la motivación que preside la decisión incurre en la irregularidad procesal que se denuncia en el motivo, no solo entra en colisión con los argumentos utilizados en el motivo segundo, en el extremo relativo a la anulación de los indicados apartados 1 y 2 del artículo 1, sino que además carece de toda rigurosidad jurídica.

No es en efecto riguroso el ayuntamiento recurrente, al menos desde una perspectiva jurídica, que es la que aquí interesa, cuando, acogándose a la literalidad de la fundamentación de la sentencia, la califica de no clara e imprecisa.

Un mínimo de rigurosidad jurídica permite considerar que la alternativa referenciada en la sentencia exterioriza, con toda claridad y precisión, la *ratio decidendi* de la decisión adoptada.

Lo que viene a decir la sala de instancia es que las indicaciones de los apartados 1 y 2 del artículo 1 son superfluas en cuanto hay que estar en todo caso a la normativa que la propia sala de instancia recoge en el fundamento de derecho segundo de su sentencia (artículo 3 de la Constitución, artículo 5

del Estatuto de Autonomía de Galicia y artículos 1 y siguientes de la Ley de Normalización Lingüística de Galicia).

La decisión anulatoria que del artículo 3.5 de la ordenanza se justifica en la sentencia en su fundamento de derecho quinto, tampoco incurre en falta de motivación.

Al expresar la sala de instancia que la rotulación indicativa de oficinas y despachos tiene carácter informativo que exige que además de en gallego esté redactada en castellano a efectos de su conocimiento por todos, aun cuando no expresa cuál es la normativa infringida por la ordenanza al prever la rotulación exclusivamente en gallego, no incurre en falta de motivación.

Además de que la no cita en el indicado fundamento quinto de la sentencia de la normativa infringida por la ordenanza no ha impedido al ayuntamiento combatir la decisión de la sala de instancia por la vía del artículo 88.1.d), parece olvidar su defensa que en el fundamento de derecho segundo se hace mención como marco normativo del uso del gallego al artículo 3 de la Constitución, al artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 3/1983, de normalización lingüística de Galicia, y al artículo 7 de la Ley 5/1997, de administración local de Galicia.

Resta indicar, dando así respuesta a todas las alegaciones puntuales que sobre la falta de motivación se contienen en el escrito de interposición, que el sostener que el fallo de la sentencia anula una previsión que no existe en la ordenanza, cual es el párrafo segundo del artículo 26.5, es revelador de un posicionamiento del ayuntamiento tendente a observar defectos formales carentes de toda relevancia jurídica.

Si por párrafo hemos de entender, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, cada una de las divisiones de un escrito señaladas por letra mayúscula al principio del renglón y punto y aparte al final del trozo de escritura, en efecto en el artículo 26.5 no existe un párrafo segundo. Pero es de advertir que tal como resulta del fundamento de derecho decimosexto la



sala se está refiriendo y anula el inciso segundo del artículo 26.5 de la ordenanza, por cierto, sin incurrir en incongruencia alguna, defecto al fin invocado, no solo sin especificar a qué clase de incongruencia se refiere sino también sin ofrecer dato alguno sobre su concurrencia.

**CUARTO.-** Antes de entrar en el examen del motivo segundo, procede resolver la inadmisibilidad que del mismo se aduce por la asociación recurrida en trámite de oposición, con apoyo en una defectuosa preparación del recurso por inexistencia del juicio de relevancia y por la falta de la conexión exigible entre el escrito de preparación e interposición.

El artículo 86.4 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, prevé que <<1. Las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia serán susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo. 2. Se exceptúan de lo establecido en el apartado anterior: a) Las sentencias que se refieran a cuestiones de personal al servicio de las Administraciones públicas, salvo que afecten al nacimiento o a la extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. b) Las recaídas, cualquiera que fuere la materia, en asuntos cuya cuantía no exceda de 25 millones de pesetas, excepto cuando se trate del procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales, en cuyo caso procederá el recurso cualquiera que sea la cuantía del asunto litigioso. c) Las dictadas en el procedimiento para la protección del derecho fundamental de reunión a que se refiere el artículo 122. d) Las dictadas en materia electoral. 3. Cabrá en todo caso recurso de casación contra las sentencias de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia que declaren nula o conforme a Derecho una disposición de carácter general. 4. Las sentencias que, siendo susceptibles de casación por aplicación de los apartados precedentes, hayan sido dictadas por las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia sólo serán recurribles en casación si el recurso pretende fundarse en infracción de normas de Derecho estatal o comunitario europeo que sea relevante y determinante del fallo recurrido, siempre que hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora>> y en el artículo 89.2 de igual texto que <<En el supuesto previsto en el artículo 86.4, habrá de justificarse que la infracción de una norma estatal o comunitaria europea ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia>>.

En consideración a dichos preceptos reiterada jurisprudencia ha venido entendiendo, incluso antes de la vigencia de la Ley 29/1988, que el recurrente ha de justificar en su escrito de preparación del recurso que la infracción de las normas que reputa vulneradas ha sido relevante y determinante del fallo de la sentencia, esto es, alegar razonada y fundadamente en relación con los fundamentos jurídicos del fallo que las normas anunciadas como infringidas han sido determinantes de él, lo que supone que no sea suficiente ni la mera mención de las normas del ordenamiento jurídico consideradas como infringidas, ni la afirmación apodíctica de que su infracción ha sido relevante para el mismo (sentencias de esta Sala de 5 de octubre y 28 de septiembre de 2004, y los autos dictados por la referida, de 29 de septiembre de 2011, 6 de junio de 2013, 16 de octubre de 2014 y 7 de julio y 15 de septiembre de 2016, entre otras muchas resoluciones).

Pues bien, en aplicación de la doctrina jurisprudencial referenciada, el motivo de oposición debe rechazarse, en cuanto no se observa en el escrito de preparación la irregularidad denunciada.

Lo que parece pretender la recurrida con su extenso alegato sobre la inadmisibilidad del recurso es que en el escrito preparatorio se articulen el motivo o motivos del recurso, sin reparar en que ese contenido es propio del escrito de interposición.

Y si conforme hasta lo aquí expuesto no procede la inadmisibilidad del recurso por falta de juicio de relevancia, no otra respuesta puede merecer cuando se apoya en la desviación existente entre el escrito de preparación e interposición o cuando tiene su base en la carencia de fundamento del recurso de casación.

Respecto a la desviación no se observa diferencia sustancial entre las infracciones denunciadas en el escrito de preparación y las que lo son en el escrito de interposición. Las adiciones en este último en nada varían las infracciones invocadas en el escrito de preparación, por lo que ninguna indefensión se ha originado a la asociación recurrida.

En cuanto a la carencia de fundamento del recurso, es de advertir que ni el escrito de interposición adolece de falta de determinación de los preceptos y de la jurisprudencia que se entiende infringida, ni existe desconexión entre las normas que se anuncian como infringidas y el desarrollo argumentario o justificativo de las infracciones denunciadas. Tampoco es cierto que dicho escrito se apoye en apreciaciones fácticas de la sentencia recurrida.

El formalismo que la recurrida imputaba al ayuntamiento en su oposición cuando denuncia falta de motivación de la sentencia impugnada es imputable ahora a dicha parte recurrida cuando aduce falta de fundamentación del recurso.

**QUINTO.-** Entrando ya en el examen de las cuestiones de fondo que suscita el segundo motivo casacional, formulado al amparo del artículo 88.1.d) de la citada ley, iniciaremos nuestro examen siguiendo el mismo orden impugnatorio del escrito de interposición, no sin antes recordar que el castellano es la lengua oficial del Estado; que todos los españoles tienen el derecho de conocerla y derecho a usarla (artículos 1 y 2 de la Constitución), y que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección (apartado 3 del artículo 3 de la Constitución).

Parece obligado recordarlo, al igual que el gallego es la lengua propia de Galicia (artículo 5.1 del Estatuto de Autonomía), y que por tal ambos idiomas, el castellano y el gallego, son oficiales en Galicia, tal como reza el apartado 2 del indicado artículo 5, pues en gran medida el discurso argumentativo del recurrente ignora el reconocimiento de la cooficialidad con base fundamentalmente en la protección y fomento del gallego en preterición del castellano

**SEXTO.-** La declaración de nulidad del artículo 1, apartado 1 y 2, de la orden, se justifica en la sentencia recurrida, en su fundamento de derecho tercero, en los términos que ya hemos transcrito al resolver la alegada falta de fundamentación de la sentencia.

En disconformidad con la anulación y la fundamentación que la preside, sostiene el ayuntamiento recurrente que conculca lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 5 del Estatuto de Autonomía que atribuye al gallego, junto con el castellano, la condición de lengua propia y oficial de Galicia, citando al efecto la sentencia del Tribunal Constitucional 82/1986 y la de este Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2000.

El argumento central del motivo casacional es que el precepto anulado se limita a indicar que el gallego <<es idioma oficial del Excmo. Ayuntamiento de Lugo>> y no que <<es el idioma oficial>> de dicho ayuntamiento. En definitiva, que la previsión de la ordenanza es respetuosa con el carácter oficial del castellano.

Añade que por idénticas razones se vulnera además el artículo 6.2 de la Ley de Normalización Lingüística, que prevé que las actuaciones administrativas en Galicia serán válidas y producirán sus efectos cualquiera que sea la lengua oficial empleada.

El motivo, en el extremo referenciado, debe desestimarse.

Ningún exceso interpretativo se observa en el razonamiento de la sala de instancia.

Si bien la literalidad de los apartados 1 y 2 del artículo 1 de la ordenanza no niega al castellano el carácter de lengua oficial, es claro que lo que con sus previsiones se pretende, concretamente con la no mención expresa del castellano como lengua oficial, es crear al menos un estado de inseguridad en la ciudadanía sobre la posibilidad de usar el castellano en sus relaciones con el Ayuntamiento de Lugo.

Si no fuera la expuesta la pretensión perseguida por la norma, ciertamente las previsiones de los apartados 1 y 2 del artículo 1 de la ordenanza serían superfluas, en cuanto la cooficialidad del idioma gallego y castellano está legalmente reconocida.

**SÉPTIMO.-** La impugnación que se realiza de la anulación por la sentencia de instancia del artículo 3, apartado 2, de la ordenanza, en sus extremos relativos a ruegos y preguntas y rotulación de oficinas y despachos, tampoco puede prosperar.

La decisión de anular la norma en los extremos indicados se justifica en el fundamento de derecho quinto de la sentencia impugnada, del siguiente tenor:

<<El artículo 3 de la Ordenanza dispone: I. O Concello de Lugo empregará o galego nas súas actuacións administrativas internas, así como nas relacións coa cidadanía e coas entidades públicas situadas en Galicia. 2. Será redactada integramente en lingua galega, en cumprimento da lexislación vixente, a seguinte documentación: a) As convocatorias das sesións de todos os órganos colexiados do Concello de Lugo, tanto necesarias coma complementarias, así como as ordes do día, mocións, votos particulares, propostas de acordo, ditames das comisións informativas, rogos, preguntas e as actas dos citados órganos municipais. b) As resolucións de todos os órganos unipersoais. c) Toda a documentación xerada polo Concello que forme parte dos expedientes administrativos que teñan que someterse á decisión ou coñecemento de calquera dos anteditos órganos. d) As actas e acordos de todos os órganos dos consellos e entidades con personalidade xurídica dependentes deste Concello. e) As notificacións, recursos, escrituras públicas e, en xeral, todos os actos de carácter público ou administrativo que se realicen por escrito en nome do Concello de Lugo. 3. Todos os modelos de documentación utilizados na Administración municipal de Lugo serán elaborados en galego e, verbo disto, nos plans e procesos de informatización e racionalización administrativa deberase ter presente o establecido neste artigo e no artigo 6. 4. As aplicacións e programas informáticos adaptaranse de xeito paulatino para o seu funcionamento en lingua galega. 5. A rotulación indicativa de oficinas e despachos, as cabeceiras de toda clase de impresos, selos e outros elementos semellantes han de estar escritos en galego. La impugnación ha de prosperar en lo que se refiere a los ruegos y preguntas, que ninguna norma impone que tengan que hacerse en gallego, por lo que pueden

realizarse en castellano de acuerdo con el principio general que rige en materia lingüística. También respecto de la rotulación indicativa de oficinas y despachos, cuyo carácter informativo exige que asimismo esté redactada en castellano a efectos de su conocimiento por todos; todas las demás determinaciones del precepto se corresponden con lo dispuesto en los artículos 10 de la Ley 3/1983 y 7 de la Ley 5/1997>>.

La lectura de la disposición nos revela que en ella no se exige que los ruegos y preguntas se formulen de modo exclusivo en gallego. Lo que establece la norma es que la documentación relativa a ruegos y preguntas será redactada íntegramente en lengua gallega.

En consecuencia, debe reconocerse que se incurre en error en la sentencia cuando en justificación de la anulación del extremo relativo a ruegos y preguntas expresa que <<[...] ninguna norma impone que tengan que hacerse en gallego>>, pero lo que podemos admitir es que dicha norma no incurre en ilegalidad, en cuanto la redacción íntegra en gallego de la documentación que contempla el artículo 3.1 debiera excluir aquellos ruegos y preguntas formulados en castellano.

Solución igual nos merece la previsión en la ordenanza de que la rotulación indicativa de edificios y despachos estén escritos en gallego.

El carácter informativo de la rotulación exige, precisamente para que cumpla tal finalidad informativa, que también la rotulación esté escrita en castellano. Solo así se cumple la necesidad de que la información facilitada sea conocida por todos, por los que conocen el gallego, por los que conocen el gallego y el castellano, y por lo que conocen solo el castellano.

Solo añadir que el carácter informativo de la rotulación impide argüir con éxito que la previsión de la norma sobre rotulación es adecuada y proporcionada, en cuanto tendente a corregir la situación histórica de desequilibrio en el ámbito de la política lingüística. Sin cuestionar la necesidad correctora de mención, es de advertir que la persecución de tal fin no puede



realizarse a costa de negar a los que solo conocen el castellano la utilidad informativa de la rotulación de referencia.

**OCTAVO.-** La anulación del artículo 4, apartado 2 y 3, de la ordenanza, se justifica en la sentencia recurrida en su fundamento de derecho sexto en los términos siguientes:

<<Del artículo 4 de la Ordenanza se impugnan sus apartados 2 y 3, que son del siguiente tenor: 2. O Concello demandará dos seus contratistas e provedores que fagan uso do galego nos bens e servizos que sexan obxecto do contrato, e así se fará constar nos correspondentes pregos de condicións. 3. Cando o Concello encargue estudos, proxectos e traballos análogos a terceiros, demandará que, sempre que sexa posible, sexan realizados en lingua galega. Su impugnación tiene que ser acogida, pues la demanda a la que se refieren es contraria al derecho al uso del castellano que establecen la Constitución y el estatuto de Autonomía, y que tiene que ser garantizada por la Administración según dispone la Ley 3/1983>>.

Considera el ayuntamiento que la sentencia incurre en un exceso interpretativo, expresando que <<Si se priva al Ayuntamiento de Lugo de la posibilidad de exigir el uso del gallego por parte de los contratistas en sus relaciones con los ciudadanos, se lesiona, necesariamente, el derecho de éstos a utilizar la lengua oficial de su elección si ésta es el gallego>>.

Parece olvidar quien así alega que la *ratio decidendi* de la sentencia impugnada para anular el apartado 2 del artículo 4 de la ordenanza es que el derecho al uso del castellano, como bien se dice en ella, está garantizado por la Constitución y el estatuto de autonomía, y que de esa garantía se deriva la imposibilidad de demandar por el ayuntamiento el uso exclusivo del gallego que en la norma se contempla.

El derecho de los ciudadanos a utilizar la lengua de su elección, si este es el castellano, siempre se verá conculcado si a los contratistas y proveedores de la administración municipal se les demanda, en definitiva, se

les impone, el uso del gallego en los bienes y servicios que sean objeto de contrato.

Y no otra cosa cabe decir con respecto a la redacción del apartado 3 del artículo 4, pues la dicción que contiene <<siempre que sea posible>>, no tiene por finalidad, en su contexto, un reconocimiento de la cooficialidad del castellano, sino la de imponer el uso de la lengua gallega, con preterición de la castellana, lo que obviamente no se justifica con la apelación a una política de fomento del uso del gallego.

**NOVENO.-** Tampoco la impugnación que de la anulación parcial del artículo 5 se realiza en la sentencia recurrida puede prosperar.

La cuestión se aborda por el tribunal de instancia en el fundamento de derecho séptimo, en los términos siguientes:

<<El artículo 5 de la Ordenanza dice: 1. Todos os expedientes administrativos do Concello de Lugo serán tramitados en lingua galega. 2. Cando a persoa interesada o solicite formalmente, entregaráselle a documentación que lle afecte en castelán, sen que se interrompa, en ningún caso a tramitación do expediente en galego. As comunicacións, notificacións e requerimientos dirixidos a persoas físicas e xurídicas no ámbito de Galicia faranse en lingua galega, sen prexuízo do dereito da cidadanía a recibilas, se o demandan formalmente, en castelán. Neste caso farase constar que é tradución do orixinal en galego. Os expedientes que vaian ter algún ou todos os efectos fóra do territorio da Comunidade Autónoma Galega tramitaranse tamén en galego, e aqueles documentos que sexa necesario expediranse copias en castelán ou utilizando o sistema de documento bilingüe máis axeitado tecnicamente . La impugnación de este precepto ha de aceptarse en cuanto a la exigencia de que se haga "formalmente" la solicitud del texto en castellano, de acuerdo con lo establecido por la STC 31/2010. También la constancia de que es una traducción del original gallego, contraria al uso normal y oficial de los dos idiomas que establece el Estatuto de Autonomía de Galicia. Y asimismo en cuanto a la expresión "aqueles documentos que sexa necesario", ya que contradice lo que dispone el artículo 36.3 de la Ley 30/1992: La Administración pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma. En cambio la indicación del uso del gallego como lengua ordinaria de tramitación de los procedimientos responde a lo establecido en la Ley de Administración Local de Galicia>>.



La exigencia que en el apartado 2 del artículo 5 de la ordenanza se contempla en orden a la solicitud por persona interesada de la documentación en lengua castellana, previniendo que esa solicitud se formule <<formalmente>>, ni es consecuencia inevitable de la constancia de la opción lingüística en un territorio en el que rige la cooficialidad, ni es proporcional ni razonable, suponiendo por el contrario la imposición de una carga gravosa al particular al exigírsele no solo la formulación de una solicitud sino también que esa solicitud se realice formalmente, esto es, cumpliendo unas formalidades que aunque no se especifican pueden restringir la formulación de la solicitud.

Tampoco nada cabe objetar al razonar de la sala para anular la previsión del artículo relativa a la constancia de que el expediente en castellano es una traducción original del gallego, pues como bien se dice en la sentencia recurrida, tal previsión es contraria al uso normal y oficial que establece el Estatuto de Autonomía.

Y no otra solución procede darse con respecto a la expresión <<aqueles documentos que sexa necesario>>, en cuanto la impugnación no repara en que la traducción de los documentos, expedientes o parte de los mismos al castellano es una obligación cuando deban surtir efectos fuera del territorio de la comunidad autónoma, impuesta por el artículo 36.2 de la Ley 30/1992, cuya aplicación a la administración local en tal previsión no ofrece duda.

**DÉCIMO.-** La impugnación que de la anulación por la sentencia recurrida del artículo 7 de la ordenanza también está condenada al fracaso.

La anulación se justifica en la sentencia recurrida en su fundamento de derecho octavo, cuando expresa:

<<El artículo 7 dispone Nas súas comunicacións administrativas orais, o personal do Concello empregará preferentemente a lingua galega como lingua vehicular. La entidad actora considera este artículo contrario a lo declarado en la STC 31/2010 sobre el carácter preferente



de uno de los idiomas oficiales de una Comunidad Autónoma. La impugnación debe ser acogida en cuanto el precepto no contiene la salvedad de que el administrado, al que ha de facilitársele el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 35.i) de la Ley 30/92), solicite, explícita o implícitamente, ser atendido en castellano>>.

Contrariamente a lo que se sostiene en la argumentación impugnatoria de la anulación, en ningún exceso interpretativo incurre la sentencia de instancia.

El que el precepto esté dirigido al personal del ayuntamiento y no a la ciudadanía no supone, más bien todo lo contrario, que como consecuencia de su previsión no se vea afectado el derecho de los administrados al uso del castellano.

Si la norma contuviera la salvedad que la sentencia refiere, y ninguna razón legal había para no incluirla, no se observaría la ilegalidad en que incurre.

**UNDÉCIMO.-** También debemos desestimar la impugnación de la anulación por la sentencia recurrida del artículo 8, en lo que se refiere a las menciones a un ámbito lingüístico gallego, y a que las copias expedidas en castellano son traducción del original gallego, contenidas en los apartados 2 y 3 de dicho precepto.

El tema se aborda por la sentencia en su fundamento de derecho noveno en los siguientes términos:

<<El artículo 8 de la Ordenanza dice: 1. A documentación que o Concello dirixa a calquera das administracións públicas sitas no territorio galego redactarase sempre en lingua galega. 2. As comunicacións do Concello dirixidas á Administración civil ou militar do Estado e á Xustiza faranse en bilingüe, polo sistema máis axeitado, cando esta documentación ou os expedientes que con ela se relacionen vaian producir efectos fóra do ámbito lingüístico galego. 3. Expedirase unha copia en castelán, coa indicación expresa de que o texto é tradución do orixinal galego, ou utilizarase o oportuno sistema de documento bilingüe dos documentos do Concello, ou das copias destes, redactadas en galego que teñan que dirixirse



ou ser enviadas ás administracións públicas de fóra do ámbito lingüístico galego. 4. O Concello utilizará o idioma galego nas súas relacións cos órganos xurisdicionais radicados en Galicia, e instruirá o seu persoal letrado e procurador para que realicen en galego as actuacións procesuais orais e escritas que leven a cabo ante estes órganos de conformidade coas normas reguladoras do poder xudicial . En su impugnación de este artículo la parte actora hace una referencia expresa a sus apartados 1, 2 y 3 y nada en concreto dice del 4, por lo que son aquellos los que hay que examinar. Por lo que se refiere al apartado 1 hay que remitirse a lo que se dijo en el fundamento séptimo sobre que el uso del gallego como lengua ordinaria de tramitación de los procedimientos responde a lo establecido en la Ley de Administración Local de Galicia, por lo que su impugnación debe ser rechazada. Ha de ser acogida respecto de las menciones de un ámbito "lingüístico" gallego, contenidas en los apartados 2 y 3, pues no hay determinaciones legales al respecto; y también de los términos "coa indicación expresa de que o texto é tradución do orixinal galego" por lo dicho en el fundamento séptimo>>.

La indicación expresa de que el texto en castellano es traducción del original gallego ya la examinamos con motivo de la impugnación del artículo 5, concretamente en el fundamento de derecho noveno, y a lo ya dicho en éste nos remitimos.

En cuanto a la mención a un ámbito lingüístico gallego la solución adoptada por la sala de instancia no obedece, como sostiene el ayuntamiento, a un exceso interpretativo, sino a una falta de definición legal de dicho ámbito.

**DUODÉCIMO.-** La anulación de los artículo 9 y 10 de la ordenanza se justifica en la sentencia recurrida en su fundamento de derecho décimo, que dice así:

<<Artículo 9 de la Ordenanza: Os anuncios oficiais que se publiquen no Boletín Oficial da Provincia, Diario Oficial de Galicia ou en calquera outro medio de comunicación radicado no territorio da nosa comunidade autónoma serán redactados en galego. Fóra do ámbito lingüístico galego, a publicación farase en castelán, con independencia de que o documento que quede no expediente sexa redactado en galego. Al ser el gallego lengua propia y oficial de la Administración Local de Galicia, y al no estar comprendidos los anuncios en la enumeración de lo que debe ser publicado en gallego y en castellano contenida en el artículo 5º de la Ley 3/1983, no puede acogerse la impugnación que al respecto realiza la entidad actora; sí, en cambio, y por la razón ya expresada, en lo que se refiere a la expresión ámbito "lingüístico" gallego. También tiene que ser aceptada la impugnación del artículo 10 de la Ordenanza, pues al disponer Os cargos electos do Concello de Lugo, cando interveñan en

actos públicos de carácter institucional, expresaranse en galego aténdose ao espírito da Lei de normalización lingüística, a non ser que as circunstancias do acto aconsellen, xunto co galego, o emprego doutras linguas , va en contra del derecho de toda persona al uso del castellano que establecen tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía de Galicia>>.

La remisión que en el escrito de interposición se realiza a lo alegado para impugnar la mención a un ámbito lingüístico, nos exime para su rechazo de otra consideración distinta a la referida en el precedente fundamento de derecho.

En lo que se refiere al artículo 10, la excepción que la norma contiene relativa a las circunstancias del acto, en nada desvirtúa la conclusión anulatoria alcanzada por la sala de instancia, cuya fundamentación acogemos.

El término <<expresaranse>> es imperativo y ciertamente colisiona con el derecho de toda persona al uso del castellano, incluidos los cargos electos del ayuntamiento.

Por lo demás, en modo alguno se justifica con la apelación a la política de fomento del uso del gallego, en cuanto siempre ha de ser respetuosa con el carácter cooficial del castellano.

**DECIMOTERCERO.-** La sentencia recurrida anula la utilización del término ámbito lingüístico en el artículo 12 de la ordenanza, remitiéndose en el fundamento de derecho undécimo a lo dicho con anterioridad.

Pues bien, la remisión que en el escrito de interposición se hace a alegaciones anteriores nos exime de más consideración que la expuesta con anterioridad.

**DECIMOCUARTO.-** La anulación en la sentencia recurrida del artículo 15 de la ordenanza se justifica en el fundamento de derecho sexto, en el que se dice que por la misma razón expresada para anular los apartados 2 y 3 del artículo 4 debe anularse el indicado artículo 15, que dice así:

<<O Concello de Lugo requiriralles aos seus contratistas, concesionarias/os, provedoras/os e demais axentes que estean traballando por conta da Administración, que fagan uso do galego nos bens e nos servizos (rotulación, recibos, atención ao público, contratos coas usuarias e usuarios...) que sexan obxecto de contrato. Estes requisitos han de constar no prego de condicións dos contratos administrativos que aprobe o Concello. O Gabinete de Normalización Lingüística do Concello encargárase de avaliar a calidade lingüística do produto e de informar sobre a súa validez>>.

Recordemos que la razón para anular los indicados apartados del artículo 4 era que la demanda a la que se refieren <<[...] es contraria al uso del castellano que establecen la Constitución y el Estatuto de Autonomía, y que tiene que ser garantizado por la Administración según dispone la Ley 3/1983>>.

La conformidad o no a derecho de la anulación por la sentencia recurrida del artículo 4, apartados 2 y 3, la abordamos en el fundamento de derecho octavo de esta nuestra sentencia y a lo en él exteriorizado no remitimos.

Solo añadir ahora, en respuesta puntual a la alegación de la administración recurrente, que el fomento o protección de la lengua gallega no puede preterir el derecho al uso del castellano.

**DECIMOQUINTO.-** Nada podemos añadir a lo ya expuesto en cuanto a la impugnación de la anulación por la sentencia recurrida del artículo 18 de la ordenanza, por cierto no en su totalidad como parece entender la administración recurrente sino en el extremo en que el apartado 1 hace referencia a la red viaria.

La justificación puntual del artículo 18.1 de la ordenanza se justifica en la sentencia recurrida en el fundamento de derecho decimotercero, del tenor literal siguiente:

<<El Artículo 18.1 de la Ordenanza dice: Os rótulos e sinalizacións do Concello, dos seus edificios administrativos, servizos públicos e da rede viaria municipal, dependente do Concello ou instalada polas súas empresas adxudicatarias ou concesionarias ou por calquera



outra entidade, configuraranse en idioma galego. Este precepto solamente se impugna por la parte actora en la referencia que contiene a la red viaria municipal, que entiende que es contraria a lo que establece los artículos 56 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial y 138 del Reglamento General de Circulación, que imponen que las indicaciones escritas en las señales de tráfico se expresen al menos en castellano. Siendo ello así, la impugnación del inciso "e da rede viaria municipal" tiene que ser acogida>>.

Reiterar, como se reitera en el escrito de interposición, que la solución alcanzada por la sala de instancia es fruto de un exceso interpretativo, no es de recibo.

El término imperativo utilizado en el artículo 18.1 (<<configuraranse en idioma gallego>>), si bien no excluye expresamente el uso del castellano sí lo hace implícitamente, y de ello debe ser consciente la recurrente cuando tras esta alegación califica de absurdo el uso simultáneo del gallego y el castellano en muchos casos.

La similitud de ambas leguas puede hacer innecesaria en muchos casos la rotulación en ambas, pero en los demás casos en que la similitud no existe, la seguridad viaria exige la utilización de una y otra lengua.

Apelar a la razonabilidad y a la proporción como criterios de convivencia del gallego y del castellano supone desconocer lo que significan dichos criterios.

**DECIMOSEXTO.-** La anulación en la sentencia recurrida del artículo 24 de la ordenanza se justifica en su fundamento de derecho decimoquinto, que dice así:

<<El artículo 24 de la Ordenanza dice: O Excmo. Concello de Lugo, a través do Gabinete de Normalización Lingüística, organizará cursos específicos para todo o persoal traballador que non teña os coñecementos necesarios para exercer as súas funcións e mellorar o seu nivel de linguaxe administrativa, tanto dende o punto de vista lingüística coma estilístico. A formación profesional do persoal do Concello de Lugo impartirase en lingua galega, sempre que dependa do Concello a programación e organización. De non depender

del, o Concello demandará que se faga en galego. La parte actora impugna el segundo párrafo del precepto al entender que impone no ya un uso preferente del gallego, sino un uso exclusivo en la formación profesional del personal del Ayuntamiento, lo que supone eliminar una de las dos lenguas oficiales. Esta impugnación ha de ser acogida, ya que siendo un deber constitucional el conocimiento del castellano y un derecho su uso por todos, la formación exclusivamente en una de las lenguas oficiales podría limitar la adquisición por los trabajadores municipales de conocimientos necesarios para el ejercicio de sus funciones>>.

La impugnación que en el escrito de interposición se realiza de la anulación de dicho precepto tampoco puede acogerse.

Si bien se puede estar de acuerdo en que la formación, especialmente en la esfera del lenguaje administrativo, se realice en lengua gallega, en cuanto se trata de que los trabajadores del ayuntamiento conozcan dicha lengua para cumplir así con la cooficialidad, en lo que no se puede estar de acuerdo es en los términos imperativos de la norma (<<impartirase en lengua gallega>>), pues la formación tanto en la esfera indicada del lenguaje como en cualquier otra relativa al ejercicio de las funciones propias de los trabajadores municipales en general, puede demandar que se realice en lengua castellana.

Una cosa es que el conocimiento del castellano esté garantizado por la Constitución y otra muy distinta es que una asumible política de fomento del gallego se traduzca en la imposibilidad, por los términos imperativos del precepto, del uso de la lengua castellana.

La interpretación del precepto no puede girar, como pretende la administración recurrente, en que el conocimiento del castellano por los empleados públicos esté garantizado por la Constitución; tampoco, como igualmente pretende la mencionada parte, en que la previsión de la orden no lesiona los derechos de los empleados públicos en cuanto no pueden alegar desconocimiento de la lengua gallega, máxime, según expresa, en atención a <<la proximidad léxica, fonética y gramatical>> de la lengua gallega y castellana, y sí en que el texto de la norma impone, con preterición de la lengua castellana, el uso del gallego.

**DECIMOSÉPTIMO.-** La anulación del artículo 26.5 de la ordenanza se justifica en la sentencia recurrida en su fundamento de derecho decimosexto, que dice así:

<<Del artículo 26 de la Ordenanza se impugna su apartado 5, que dice Para a concesión de subvencións municipais (de deportes, culturais, xuvenís e de calquera outro tipo), valorarase que as actividades realizadas contribúan a normalizar o uso da lingua galega. Ademais, as comunicacións orais e escritas que sexan produto das actividades subvencionadas polo Concello (publicacións en calquera formato, cartellaría, publicidade oral e escrita, megafonía, etc.) deberán estar sempre en lingua galega, da mesma maneira que deberá figurar a colaboración do Concello de Lugo. La parte actora impugna el párrafo segundo del artículo en cuanto que impone el uso exclusivo de uno de los dos idiomas oficiales en Galicia, lo que, en su opinión, constituye una vulneración del artículo 14 de la Constitución Española y del artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, al suponer una discriminación para los hablantes en castellano, excluidos del acceso a las subvenciones públicas municipales. La impugnación ha de ser acogida dado que puede darse el efecto discriminatorio que se denuncia y que prohíben los preceptos citados>>.

Una vez más debemos recordar que los términos imperativos de la norma suponen una preterición de la lengua castellana contraria a derecho, no justificada por una política de fomento de la lengua gallega.

La anulación acordada en la sentencia no vulnera, como se indica por la administración recurrente, la igualdad y normalización lingüística; muy al contrario de la norma se infiere un desconocimiento de esos principios de igualdad y normalización al desconocer, dados sus términos imperativos (<<valorarase y deberán>>) la cooficialidad de la lengua castellana.

**DECIMOCTAVO.-** La desestimación del recurso conlleva la imposición de las costas a la parte recurrente (artículo 139.2 LRJCA), si bien, en atención a la complejidad del tema de debate, y haciendo uso de la facultad que al Tribunal confiere el apartado 3 del indicado artículo, se fija como cuantía máxima a reclamar por la parte recurrida, por todos los conceptos, la cantidad de 4.000 euros más IVA.



## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Lugo contra sentencia de fecha 18 de febrero de 2016, dictada en el procedimiento ordinario número 4710/13, por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sección Segunda; con expresa imposición de las costas a dicho Ayuntamiento en los términos fijados en el fundamento de derecho decimoctavo de la presente resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

José Manuel Sieira Míguez

Octavio Juan Herrero Pina

Juan Carlos Trillo Alonso

Inés Huerta Garicano

César Tolosa Tribiño

Francisco Javier Borrego Borrego

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Juan Carlos Trillo Alonso**, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

