

CRÓNICA LEGISLATIVA DE GALICIA

Segundo semestre de 2022

“O TSXG avala a Ordenanza do Uso do galego de Coruña”

Alba Nogueira López*

Resumo

Sen actividade normativa ou administrativa reseñable, este semestre o feito máis destacado é a STXG 7516/2022 polo que se desestiman todos os motivos polos que se tiña impugnado a práctica totalidade da Ordenanza de uso do galego da cidade de Coruña. O TSXG aproveita para construír unha documentada e sólida interpretación do respecto da legalidade vixente e a xurisprudencia dos preceptos da ordenanza que regulaba os usos lingüísticos *ad intra* e *ad extra* para favorecer a normalización da lingua galega nas actividades municipais.

Palabras chave: inacción, descenso falantes, Sentenza usos lingüísticos locais Coruña.

LEGISLATIVE REPORTS ON GALICIA

Second half of 2022

Abstract

*With no noteworthy regulatory or administrative activity, this semester the most prominent fact is STXG 7516/2022, which dismisses all the reasons for which almost all of the Ordinance on the use of Galician in the city of A Coruña had been contested. The TSXG builds a documented and solid interpretation of the legality of the provisions based on the legal texts and the jurisprudence backing the ordinance that regulated the linguistic uses *ad intra* and *ad extra* to favor the standardization of the Galician language in local activities.*

Keywords: inaction, decrease of speakers, sentence language use local bodies Coruña.

* Alba Nogueira López, catedrática de Dereito Administrativo, Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado, Universidade de Santiago de Compostela. alba.nogueira@usc.es.  [0000-0001-8652-5614](https://orcid.org/0000-0001-8652-5614).

Cita recomendada: Nogueira López, Alba. (2023). Crónica legislativa de Galicia. Segundo semestre de 2022. “O TSXG avala a Ordenanza do Uso do galego de Coruña”. *Revista de Llingua i Dret, Journal of Language and Law*, 79, 416-422, <https://doi.org/10.58992/rld.i79.2023.4024>

Sumario

1 Introducción

2 O TSX de Galicia confirma a legalidade da Ordenanza de uso da lingua galega da cidade da Coruña

1 Introducción

A última referencia normativa no apartado de Lexislación no Portal da Lingua, que é a web mantida pola Secretaría Xeral de Política Lingüística, é de 2018.¹ A suposta "norma" non é máis que unha Instrución interpretativa sen valor normativo. Dúas normas de 2016 inclúense a continuación no listado. Este dato, unido a que no apartado de Plans tamén as mencións rematan en anuncios de Plans (non realizados finalmente) de 2018 e que no apartado de Convocatorias se anuncian repetidamente ano tras ano os mesmos programas de axudas (lectorados no extranxeiro, probas de coñecemento de galego, axudas a materiais didácticos e a entes locais) constitúen unha boa radiografía do pulso inexistente da acción de normalización pública polo galego.

No Parlamento de Galicia tampouco se aprobou ningunha lei neste semestre con referencias lingüísticas, malia terse aprobado unha lei para deseñar un procedemento especial para cobertura de prazas sanitarias en áreas de difícil captación –coincidentes con zonas significativamente galego-falantes e alonxadas de núcleos urbanos–.

Esa inacción prolongada tradúcese nuns datos cada vez máis preocupantes no número de falantes de galego e no grao de coñecemento da lingua propia das xeracións máis novas. Por primeira vez en 2022 unha estatística oficial, os datos do Censo de 2021 do INE, indican que o castelán ten unha lixeira vantaxe con respecto ao galego como lingua de uso habitual.² Esta inversión da lingua máis falada que xa se viña anunciando pola caída de falantes progresiva, confírmase con outro dato pouco esperanzador, aínda que o 93% da poboación di falar e entender ben o galego sobre un tercio dos menores de 20 anos din facelo con moita dificultade. Un aspecto este último que revela o fracaso do actual modelo educativo lingüístico.

2 O TSX de Galicia confirma a legalidade da Ordenanza de uso da lingua galega da cidade da Coruña

Este semestre non deixa máis noticias para a crónica que a sentenza 7516/2022³ do TSXG. Esta sentenza, da que foi relator o maxistrado Luís Villares, desbota todas as pretensións impugnatorias formuladas pola Asociación Hablamos Español contra o acordo do Pleno de Coruña de 3.6.2021 polo que se aprobaba definitivamente a Ordenanza municipal. A demanda reproduce case literalmente os argumentos dados na impugnación da Ordenanza de Lugo, despois de que unha desafortunada e pobre xurídicamente sentenza do Tribunal Supremo 190/2019 lles dera azos.⁴ De feito a sentenza repróchalles no FX1 a copia de argumentos tirados da Ordenanza de Lugo e a STS correspondente sen axustalos aos cambios que foi experimentando a Ordenanza da Coruña durante a súa tramitación o que podería comprometer a obriga de que a demanda deduza separadamente os argumentos sobre cada fundamento de dereito.

En consecuencia, ningún dos informes aos que se remite a demanda, agás no relativo á infracción procedimental do art. 133 LPACAP, se proxecta sobre a versión definitiva do texto aprobado, co que loxicamente a Sala terá que ter en conta esta eventualidade na análise de cada un dos motivos, dandoprevalencia, de ser o caso, ao argumentado especificamente no texto da demanda. (FX 1)

O primeiro motivo de impugnación é formal. Os recurrentes consideraban que a Ordenanza incumprira a obriga de participación da cidadanía na elaboración de regulamentos prevista no artigo 133.1 da LPACAP. O TSXG entende que por tratar aspectos organizativos e non impoñer obrigas relevantes aos destinatarios, posto que non crea obrigas *ex novo*, non sería aplicable esa previsión. En todo caso a ordenanza fora sometida a información pública e alegacións.

Os motivos de fondo polos que se impugnaba a Ordenanza eran os seguintes:

1 <https://www.lingua.gal/a-secretaria-xeral/lexislacion>

2 <https://praza.gal/acontece/o-censo-situa-por-vez-primeira-o-castelan-como-a-lingua-usada-con-mais-frecuencia-en-galicia>

3 [STSGAL 7516/2022 - ECLI:ES:TSJGAL:2022:7516](https://www.sts.gal/STSGAL/7516/2022).

4 Ver o meu comentario [El Tribunal Supremo se olvida de su jurisprudencia sobre las lenguas oficiales y el artículo 3 de la Constitución](#) no blogue da *Revista Catalana de Dret Públic* (2019, 11 de abril)

- b) En canto ao fondo, impúgnase o art. 1.3, .5 e .6 por vulnerar o dereito dos cidadáns a recibiren a atención en galego se o desexaren e por excluír o castelán como lingua de comunicación interna da administración.
- c) O art. 4.2 e .3 da Ordenanza é nulo por indicar a redacción dos rogos e preguntas en galego; e porque a redacción empregada no punto 3 é similar á declarada inconstitucional na STC 31/2010. Polo demais, non se pode esixir ao cidadán unha posición de suxeito activo nas súas relacións coa administración pública.
- d) O art. 6.1. debe ser reputado nulo ao esixir que conste, na redacción de textos en castelán, que se tratade traducións dos orixinalmente redactados en galego; así como por obviar ao castelán na redacción, por máis que se introduza a expresión "cando legalmente sexa requisito". A expresión "ámbito lingüístico galego" debe ser tamén anulada porque xa foi declarada nula polo TS, e por extensión en relación á expresión "área lingüística galega", que aparece tamén no art. 7.6. da Ordenanza.
- e) O art. 9 debe ser anulado por dispoñer que os membros do goberno e persoal directivo do concello deban expresarse normalmente en galego, pois una expresión similar xa foi declarada nula polo TS a respecto da Ordenanza do uso do galego de Lugo.
- f) O art. 11 debe ser anulado por vulnerar a lexislación de contratación administrativa, e no mesmo sentido o art. 12, por impoñer deberes de uso do galego ás empresas privadas que contraten co concello.
- g) O art. 13 da Ordenanza sobre sinalética pública é moi similar á anulada en relación ao Concello de Lugo, polo que debe ser igualmente declarada contraria a dereito, ao obrigar a que a rotulación estea só en galego.
- h) O art. 15, que regula a redacción de documentos que teñan como destinatarias CCAA de fóra da CA de Galicia, por empregar a expresión "ámbito lingüístico galego", carente de contido legal, como indicou o TS.
- i) Os artigos 18 e 19, relativos á toponimia e os nomes dos lugares da cidade, entendendo que o ditaminado pola Comisión de Toponimia debe ter carácter simplemente informativo.
- j) O art. 21, no relativo á calidade lingüística por non se considerar determinado o que deba entenderse por democratización da linguaxe e expresións semellantes.
- k) O capítulo XIII implica a creación estable do Servizo de normalización lingüística, e non deba ter esa natureza e someterse a consulta interna.

A todos eles se opuña o Concello da Coruña.

Pois ben, con respecto ao primeiro motivo impugnatorio que era a mención a que o Concello da Coruña "empregará e promoverá o galego en todas as súas accións", cunha relación das actuación máis habituais orais e escritas, o TSXG entende que a falta de referencia ao castelán non impide ao Concello dirixirse en castelán aos cidadáns que escollan esta lingua, posto que teñen ese dereito. Esta manifestación é unha traslación do deber de promoción do uso normal da lingua recollido no Estatuto de Autonomía, a Lei de Normalización Lingüística e outras normas posteriores, validado polo TC na S. 84/1986. A mención expresa do artigo 1.2 ao carácter oficial do castelán evidencia o respecto dos dereitos de escolla lingüística da cidadanía.

Corre parecida sorte a alegación contra os preceptos que indicaban a validez das comunicacións e notificacións en lingua galega. O TSXG replica ao argumento de que un precepto semellante fora anulado polo TS en relación coa ordenanza de Lugo indicando con rotundidade:

Primeiro porque xa se declara nada menos que o art. 1.2. e segundo, porque nunca unha norma de rango regulamentario derroga contidos legais e constitucionais polo simple feito de non reiteralos. Agora ben, a Ordenanza ten por obxecto regular o uso do galego no Concello, e se ese é o seu cometido, é normal que, na súa técnica normativa, se poña o acento nos aspectos da vida municipal nos que se quere proxectar a súa presenza e a forma ou os medios cos que se quere concretar; primeiro porque é

un mandato do propio EAG e o resto de normas legais de desenvolvemento sectorial, e segundo, porque se a Ordenanza fose un simple corta e pega de normas de rango superior, sería superflua, dado que a súa achega ao ordenamento xurídico consiste precisamente en explicar e desenvolver en que consistirá a promoción e normalización do uso do galego no eido municipal, de xeito que o resto de aspectos relativos ao castelán logo dunha primeira cita de recoñecemento do seu status de oficialidade, poderán ser sobreentendidos pola vixencia do principio de xerarquía normativa.

A impugnación do apartado da ordenanza que impuña a redacción dos “rogos e preguntas” en galego, que os demandantes apoiaban no declarado pola STS 190/2019, “debe ser tomada con cautela” segundo o TSXG. O tribunal refire que nesa STS o propio órgano xurisdiccional pon de manifesto a existencia dun erro interpretativo na sentenza que se estaba revisando en casación. Dunha interpretación da confusa redacción desa STS consonte co previsto na Lei de Uso do Galego polos Entes Locais –que obriga a poñer toda a documentación escrita en galego, pero non impide que esta tamén en castelán– e o dereito que lle asiste ás persoas asistentes ou concelleiros a usar a lingua que prefiran, o TSXG conclúe que é válido:

Dado que o precepto só se refire á documentación posterior dos ‘rogos e preguntas’ en galego, sen impoñer a obriga aos seus titulares (concelleiros/as ou cidadán/ás) o deber de usar esta lingua á hora de presentalos, nin oralmente nin por escrito, o precepto debe ser declarado conforme a dereito.

Noutra serie de preceptos impugnados o TSXG fai unha interpretación máis aberta e matizada de previsións con certas semellanzas coas anuladas polo TS da Ordenanza de Lugo. Os recorrentes buscaban estender esa interpretación para anular a previsión de uso normal do galego nas súas comunicacións coa cidadanía, na contratación pública ou na expresión pública dos cargos públicos e directivos municipais. A STS-XG fai un minucioso deslinde entre as expresións contidas na Ordenanza de Lugo –algunhas delas imperativas “esixirán” ou con expresións como “preferentemente”– dos termos contidos na Ordenanza da Coruña –“prioritariamente”, “uso normal”– e un amplo repaso da xurisprudencia constitucional e do TS e da lexislación. Este detallado repaso permítelle ao TSXG apreciar que a redacción da Ordenanza en litixio non fai máis que propugnar unha oferta positiva en galego nos aspectos comunicativos que entra no ámbito propio da promoción do galego á que obriga o Estatuto e que é plenamente coherente cos obxectivos de normalización que protexe o ordenamento xurídico. Tamén que a contratación pública estratéxica ou lingüísticamente responsable:

É perfectamente lexítima e cohonesta todos os intereses e dereitos en xogo, xa que por un lado facilita que o Concello incorpore o galego de forma normal a estas prestacións, ao mesmo nivel que o castelán, e por outra banda, a súa valoración como mérito non exclúinte estimula ao oferente a incorporar o galego, ao mesmo nivel que o castelán, como un elemento máis da oferta que completa e mellora a calidade da prestación, na medida en que garante a opción lingüística, todo dentro dunha estratexia de fomento tendente a que o galego non quede relegado do uso singularmente das novas tecnoloxías, con pleno recoñecemento do castelán ao mesmo tempo como lingua a disposición da cidadanía.

Neste apartado da contratación pública a sentenza fai un especial esforzo de elaboración da súa fundamentación xurídica con amplo recurso ás fontes lexislativas e xurisprudenciais para acabar concluíndo:

En consecuencia, e como resumo, a existencia na Ordenanza de que a prestación contratada deba ser desenvolvida de xeito normal en galego, coa previsión de dispoñibilidade lingüística en castelán derivada da natureza da mesma, ten un carácter instrumental ou medial para dar cumprimento aos dereitos recollidos na Carta galega dos servizos públicos, que recoñece á cidadanía o dereito de escolla lingüística. Para acadar este resultado, é lícito que os procesos de contratación inclúan cláusulas lingüísticas que fornezan unha capacitación lingüística do persoal que vai realizar a prestación sempre que esta implique nalgunha medida relacionarse coa cidadanía, así como a existencia de materiais de toda clase en galego, sen prexuízo do dereito á obtención da prestación en calquera das súas modalidades en castelán mediante unha solicitude non suxeita a formalidades.

A impugnación debe ser rexeitada.

En clara conexión con esta cuestión está a impugnación do artigo 12 da ordenanza no que se esixía ás empresas contratistas e concesionarias que os documentos ou traballos resultado dos seus contratos deberían entregarse

en galego e que o Concello as instaría a usalo nos bens e servizos obxecto do contrato e algunhas previsións sobre a forma dos documentos contractuais.

Unha vez máis a senda da STS intenta ser a vía impugnatoria e o TSXG deixa establecido que é errada xa que:

En primeiro lugar precisemos que o art. 12.1 e 2 fan referencia exclusivamente ás relacións entre entidades contratantes e administración local, polo tanto non ás relacións coa cidadanía en xeral, polo que o argumento empregado pola STS nº 190/2019 non resulta de aplicación, pois o seu FX 8º indica que 'O dereito dos cidadáns para utilizar a lingua da súa elección, se este é o castelán, sempre se verá conculcado se aos contratistas e provedores da administración municipal se lles demanda, en definitiva, impónselles, o uso do galego nos bens e servizos que sexan obxecto de contrato'. Non queda dúbida pois, de que non resulta de aplicación ao precepto impugnado, onde se regula algo distinto, que é a documentación pública e contractual do Concello coas contratistas. O art. 4.1. da Ordenanza de Lugo nin sequera foi impugnada neste punto.

Polo que respecta a que:

Todos os estudos, proxectos, informes, documentos e traballos análogos resultantes dunha relación contractual entre o Concello da Coruña e unha persoa física ou xurídica privada integran o bloque definido legalmente como información pública á que pode acceder calquera cidadán/á, é lóxico que nunha estratexia de uso normal do galego se preveña que esta información estea dispoñible nesta lingua, sen prexuízo de que se articulen as medidas necesarias para que, coa simple solicitude non suxeita a forma, se dispense en castelán, cobertura que ofrecen explicitamente tanto o art. 7.2. LGAL como o propio 12.1. e 11.2. da Ordenanza, co que debe ser posto en relación.

En cambio, sobre a documentación contractual propiamente dita, neste punto o TSXG fai unha interpretación conforme do precepto impugnado pola que:

A Sala declara que interpretado o inciso final do art. 12.1. da Ordenanza no sentido de que con independencia da mención que se faga a un texto do seu carácter de traducido con relación a unha versión anterior, ambos teñen natureza auténtica e polo tanto igual validez e eficacia, é conforme co ordenamento xurídico, e así se declarará na parte dispositiva.

En definitiva, que a mención da que falaba a ordenanza de que os documentos farían constar que eran traducións do galego iso non lle resta validez á versión en castelán.

Os recorrentes tamén impugnan os artigos da ordenanza referidos á sinalización e rotulación municipal. O TSXG expón as diferenzas cos preceptos anulados da ordenanza de Lugo e sinala un cambio na lexislación vial estatal producido en 2021 (art. único.15 da Lei 18/2021, do 20 de decembro) que abre ao uso das linguas cooficiais en paneis de sinalización de tráfico. Ademais apunta que existe xurisprudencia contraditoria do TS e indica que a ordenanza da Coruña expresamente prevé a posibilidade de usar outras linguas se isto se esixe noutra normativa ou é de interese xeral. Tampouco se acolle a impugnación relativa á toponimia que resulta avalada polas previsións do artigo 10 da Lei de normalización lingüística.

Un aspecto especialmente conflictivo é o das comunicacións dirixidas en galego a outras administracións do mesmo "ámbito lingüístico" ou "área lingüística". O principal argumento volve a vir da STS 190/2019 que anulara a expresión por non estar definida legalmente. Neste caso o TSX afirma que a ordenanza de Coruña si que define eses territorios expresamente:

Indica o Concello que por 'ámbito lingüístico do galego' debe entenderse ademais do territorio da CA de Galicia, onde esta lingua ten carácter oficial, os territorios limítrofes de Asturias e Castela e León, onde o galego, aínda que non teña o carácter plenamente recoñecido de lingua oficial, goza non obstante dalgún tipo de recoñecemento legal que faga que as actuacións realizadas alí surtan efectos xurídicos.

Entende o TSX que o mandato de protección das modalidades lingüísticas do artigo 3.3 da CE, unido ás previsións dos respectivos Estatutos de Autonomía que, aínda que non lle dan ao galego estatuto de oficialidade,

Ile recoñecen unha protección, e as previsións da Carta Europea de linguas rexionais ou minoritarias permite falar de conceptos legais dotados de contido e, por tanto acordes a dereito.

Tampouco se acolle a impugnación da referencia á "linguaxe democrática inclusiva" criticada no informe do Secretario Xeral do Pleno xa que "o estreito vínculo entre linguaxe inclusiva e sociedade democrática xustifica que a expresión no contexto do desenvolvemento da LO 3/2007 deba ser reputada conforme a dereito".

O último motivo de impugnación da Asociación Hablamos Español é a afirmación do Servizo de normalización lingüística con carácter estable. O TSX desbótaa por que entende que:

A alegación, esta contén a recomendación de que se siga unha técnica de redacción e non un reproche de legalidade, porque certamente tanto os pasos que se afirman necesarios como o procedemento e contidos para a creación ou supresión de órganos administrativos vén referenciada, como se afirma na alegación, na LBRL, sen que a propia Lei sinale que sexa preciso reproducir esa mesma norma en cada acordo municipal de uso da potestade, sen prexuízo de que, loxicamente, se deban observar os seus contidos, o que en si non se está poñendo en cuestión.

En definitiva, un contundente e elaborado pronunciamento do TSXG con ampla cita da xurisprudencia e lexislación existente que avalarían políticas positivas de apoio da lingua nos servizos, actividades e comunicacións locais.