



Consejo Consultivo de Aragón

## DICTAMEN N.º 89 / 2023

Sra. D.<sup>a</sup> Vega ESTELLA IZQUIERDO  
Presidenta, p.s.  
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS  
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D.<sup>a</sup> Elisa MOREU CARBONELL  
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN  
Sra. D.<sup>a</sup> María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 12 de abril de 2023 emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón sobre el proyecto de «Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en el ámbito del sector público autonómico y local de Aragón».

### De los ANTECEDENTES resulta:

**Primero.-** La iniciativa parte de la orden de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, de 14/10/2022, que acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de un «Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en el ámbito del sector público autonómico y local de Aragón» cuya elaboración se encomienda a la Dirección General de Política Lingüística.

Obran en el expediente tres versiones del proyecto de decreto: un primer borrador de 01/12/2022; una segunda versión del proyecto de 23/12/2022, posterior al informe de la Secretaría General Técnica y tras los trámites de audiencia, de información pública y las intervenciones de las secretarías generales técnicas de los departamentos; y el tercer y último borrador de 11/01/2023, posterior al informe de los servicios jurídicos, que es el que tomamos como referencia para nuestro dictamen.



**Segundo.-** El proyecto de decreto ha seguido los trámites que detallamos en nuestra consideración jurídica III, parágrafos 5 a 17 de este dictamen.

**Tercero.-** Con fecha de registro de entrada de 26/01/2023, el Consejero de Educación, Cultura y Deporte solicita del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN dictamen relativo al proyecto de «Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en el ámbito del sector público autonómico y local de Aragón».

**Cuarto.-** El expediente está integrado por los siguientes documentos:

1.- Orden de inicio del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el uso de las lenguas propias de Aragón en el ámbito de las administraciones públicas de Aragón

2.- Memoria del Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el uso de las lenguas propias de Aragón en el ámbito de las administraciones públicas de Aragón

3.- Memoria económica del Proyecto de Decreto

4.- Consulta pública previa

5.- Certificado publicación consulta

6.- Borrador de Proyecto de Decreto versión 1

7.- Anuncio BOA

8.- Publicación BOA 21/11/2022

9.- Informe de la SGT-ECD

10.- Informe de discapacidad

11.- Informe de impacto de género

12.- Alegaciones al Proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el uso de las lenguas propias de Aragón en el ámbito de las administraciones públicas de Aragón

13.- Contestación a las alegaciones al Proyecto de Decreto

14.- Informe de alegaciones al Proyecto de Decreto.

15.- Listado de entidades y organizaciones identificadas objeto de audiencia pública.

16.- Memoria complementaria

17.- Memoria de igualdad

18.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería



- 19.- Memoria complementaria sobre Zonas para unir al expediente de Uso
- 20.- Anexo a la Memoria complementaria sobre zonas
- 21.- Expediente para la determinación de la zona aragonés
- 22.- Expediente para la determinación de la zona catalán de Aragón
- 23.- Borrador de Proyecto de Decreto versión 2
- 24.- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos
- 25.- Memoria complementaria Borrador Decreto v.3
- 26.- Borrador de Proyecto de Decreto versión 3

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

#### **Carácter preceptivo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN: carácter ejecutivo del proyecto de decreto**

- 1 De acuerdo con el artículo 48.6 del texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril (TRLPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, el Consejo Consultivo de Aragón será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La competencia para elaborar el dictamen corresponde al pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.
- 2 El carácter ejecutivo de la norma sometida a dictamen dimana de su función de desarrollo de diversos preceptos de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, cuya disposición final primera habilita al Gobierno de Aragón para dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de dicha ley.
- 3 El artículo 36.1 del TRLPGA atribuye al Gobierno de Aragón la titularidad de la potestad reglamentaria.

### II

#### **Título competencial**

- 4 Afirmada la competencia del Consejo Consultivo de Aragón, que emite el dictamen con carácter preceptivo, debemos identificar la competencia de la Comunidad Autónoma de



Aragón para adoptar esta iniciativa reglamentaria. El artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, reconoce que las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón constituyen una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento, remitiendo a la ley el establecimiento de las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón y del régimen jurídico de su uso y protección. Por su parte, el artículo 71.4 del Estatuto de Autonomía reconoce la competencia exclusiva en materia de «lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón».

### III

#### **Análisis del texto sometido a consideración (1). Procedimiento de elaboración**

- 5 Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, LPAC (artículos 127 a 133) y en la TRLPGA (artículos 42 a 50). Dichos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior, para garantizar el acierto de la decisión administrativa y suministrar a quien ha de adoptarla los elementos de juicio necesarios, con la participación de los ciudadanos.
- 6 **Inicio del procedimiento.** El procedimiento se inicia por orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte, de 14/10/2022 y corresponde al Plan Anual Normativo de 2023.
- 7 **Consulta pública previa.** Los artículos 133.1 de la LPAC y 43 TRLPGA prevén un trámite de consulta pública previa en la elaboración de proyectos normativos para la participación de los ciudadanos. Obra en el expediente certificado del Jefe de Servicio de Participación ciudadana e Innovación Social, de 04/11/2022, que certifica la realización de la consulta previa entre el 15 y el 30 de octubre de 2022, sin que se realizara ninguna aportación.
- 8 **Memoria justificativa y memorias complementarias.** El expediente remitido a este Consejo Consultivo incluye la memoria justificativa elaborada por la Dirección General de Política Lingüística, de fecha 04/11/2022, que se ciñe al contenido que la ley reserva para este documento (art. 44 TRLPGA), siendo, en buena medida, reproducción de diversos preceptos legales aplicables. La memoria incluye algunos datos sobre el cumplimiento de los principios de buena regulación, la adecuación de los procedimientos administrativos y el impacto social de las medidas que introduce. Obran en el expediente dos memorias complementarias de fechas 22/12/2022 y 09/01/2023, elaboradas tras el proceso de información pública y el informe de los servicios jurídicos. Esta memoria complementaria de fecha 09/01/2023 se podría considerar como una «memoria final» equivalente a la prevista en el artículo 49 del TRLPGA.
- 9 **Memoria económica.** El artículo 44.3 del TRLPGA dispone que se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento de gasto o disminución de ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones. En cualquier caso, la disposición reglamentaria no implica incremento de gasto o disminución de ingresos presentes o futuros, así que no es necesario informe preceptivo del departamento competente en materia de Hacienda (art. 48.2 TRLPGA). Obra en el expediente una memoria económica de fecha 04/11/2022, elaborada por la Dirección General de Política Lingüística del Departamento de



Educación, Cultura y Deporte, que concluye que no se prevé un incremento del gasto de capítulo I. En cuanto al gasto del capítulo II y VI, no lo considera relevante. Tan solo estima una previsión de gastos por la contratación de servicios externos de traducción que calcula en 10000 euros al año, cuya financiación se llevará a cabo en las leyes anuales de presupuestos.

- 10 **Informe de evaluación de impacto por razón de género y orientación sexual, expresión o identidad de género.** La Ley 7/2018, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Aragón, exige la elaboración de un informe de evaluación del impacto de género con carácter previo a la aprobación de reglamentos (arts. 18.3). El informe debe pronunciarse sobre la orientación sexual, expresión o identidad de género según la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y No discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón, y la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género. Según el artículo 44.4 a) del TRLPGA, este informe será elaborado por la unidad de igualdad adscrita a la secretaría general técnica del departamento proponente. Obra en el expediente el informe de evaluación de impacto de género, de evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, de fecha 07/11/2022, que formula algunas observaciones sobre el uso del lenguaje integrador y no sexista.
- 11 **Informe de impacto por razón de discapacidad.** Obra en el expediente el informe de impacto por razón de discapacidad exigido por la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón (artículo 78), de fecha 07/11/2022, que concluye que «del articulado de esta orden (sic) no se desprende que se pueda derivar trato discriminatorio por razón de discapacidad».
- 12 **Memoria explicativa de igualdad.** Obra también en el expediente la memoria explicativa de igualdad prevista en el artículo 19.1 de la Ley 7/2018 y en el artículo 48.4 TRLPGA, de fecha 22/12/2022, elaborada por la Dirección General de Política Lingüística. La memoria explica suficientemente los trámites realizados en relación con la evaluación de impacto de género y los resultados de la misma.
- 13 Se realizaron **los trámites de audiencia y de información pública** (anuncio en BOA nº 225, de 21/11/2022), previstos en el artículo 47 del TRLPGA. El trámite de audiencia se ofreció a las siguientes entidades: Academia Aragonesa de la Lengua, A Gardincha, A Gorgocha, A Minglana, A. Cultural Aljez, AC Lascuarre, Aladrada, Amigos de Serrablo, ASCUMA Asociación Cultural de Matarranya, Asoc. Amigos de lo Grau, Asoc. Chinela, Asoc. Donisas, Asoc. Guayente, Asoc. Laina, Asoc. Llagure, Asoc. Ve. Plasencia del Monte, Asociación Cutural Rondalla Francisco Parra, Asociación Oficios Perdidos, Biella Nuei, Bisas de lo Subordán, Boira Cinco Villas, Caballeros de Exea, Centro de Estudios del Jiloca, CERIB Centre d'Estudis Ribagorçans, CESBA, Clarió, Club as21, Coses del Poble, Mequinensa, Espelungué, Finestra batalera, Fundació Amics de Nonasp, Fundación Crisálida, Gara d'Edicions, Guayente, IBC Institut d'Estudis del Baix Cinca, IEA CENTRO D'ESTUDIS LLITERANS, Iniciativa Cultural de la Franja, La Orquestina del Fabirol, L'Albada, Las Fuens, Ligallo de Fablans de l'aragonés, Loneca, Mullers al canto'l llavador, O Corrinche, O Zoque, PURNAS, Quarte, Rebellar, Resonar y Rolde de Estudios Aragoneses.
- 14 Durante el proceso participativo se recibieron tres alegaciones de la Universidad de Zaragoza, a través de la Cátedra Johan Ferrández d'Heredia, el sindicato Comisiones Obreras y el Partido Popular de Aragón. Mediante escrito del Justicia de Aragón, formulado a través de su lugarteniente, se sugiere la oportunidad de incorporar al proyecto de Decreto los municipios



que se entienden incluidos en cada una de las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, que el informe de alegaciones de 23/12/2022 considera pertinente. Sobre esta cuestión volveremos en la fundamentación jurídica V de nuestro dictamen.

15 Asimismo, con fecha 01/12/2022 se remitió el texto del proyecto a las secretarías generales técnicas de los departamentos afectados para que formularan las sugerencias oportunas, como indica el artículo 48.3 del TRLPGA.

16 **Informes preceptivos y otros informes del expediente.** Durante la tramitación del proyecto de decreto se han incorporado al expediente los siguientes informes:

- **Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte**, de fecha 01/12/2022, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48.3 del TRLPGA. El informe analiza el proyecto de decreto desde el punto de vista procedimental y sustantivo y emite recomendaciones que son incorporadas a la segunda versión del proyecto. Este órgano informante considera que la norma propuesta contiene una trasposición de varios preceptos contenidos en la normativa aplicable sobre la materia, pero con escaso desarrollo normativo que facilite y permita la ejecución de lo dispuesto en esa normativa.

- **Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos**, de fecha 04/01/2023, previsto en el artículo 48.5 de la TRLPGA. El informe analiza sucintamente algunos preceptos del proyecto y no formula reparos de legalidad.

- **Informe del departamento competente en materia de Hacienda**, de fecha 11/01/2023, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48.2 del TRLPGA.

17 **Publicidad activa.** Para cumplir con el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de decreto, junto con la memoria justificativa y otros trámites del procedimiento, se pusieron a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, <https://transparencia.aragon.es>. y además en un formato reutilizable del tipo XML (*eXtensible markup language*).

#### IV

##### **Análisis del texto sometido a consideración (2). Técnica normativa.**

18 Según el artículo 44 del TRLPGA, en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno. Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN en adelante) se aprobaron por acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013, modificado por acuerdo de 29/12/2015, y fueron publicadas por Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013).

19 El proyecto de decreto analizado tiene forma de texto articulado y consta de título, una parte expositiva y una parte dispositiva y dos anexos.



- 20 **El título** no ofrece la identificación exacta del objeto del proyecto normativo (directriz 5 de las DTN). Literalmente, su objeto es el «uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias del Aragón en el ámbito del sector público autonómico y local de Aragón». Pero, tras la segunda versión del proyecto, su objetivo es declarar las zonas y municipios de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa y del catalán de Aragón, tal y como detallan los anexos. Este contenido no aparecía en las primeras versiones del proyecto y se introdujo después, en la versión segunda de fecha 23/12/2022. Por tanto, para identificar con exactitud el objeto y el contenido de la disposición reglamentaria, el título debería ser «proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón, por el que se regula el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en el ámbito del sector público autonómico y local de Aragón **y se declaran las zonas y municipios de utilización histórica predominante**».
- 21 **La parte expositiva** del proyecto hace referencia al título competencial y explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce, según la directriz 11 de las DTN. Sin embargo, en contra del artículo 39.3 TRLPGAr, no justifica su adecuación a los principios de buena regulación. Además, el preámbulo debería cumplir también con lo señalado en la Directriz 13 de Técnica Normativa que requiere que «en la parte expositiva deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación incluyendo los informes evacuados».
- 22 En cuanto a la **parte dispositiva**, consta de doce artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, dos disposiciones finales y dos anexos. El proyecto no se ajusta a las directrices propias de una disposición reglamentaria con vocación reguladora y contenido innovador del ordenamiento jurídico. En este sentido, compartimos la observación del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de fecha 01/12/2022, que considera que la norma propuesta contiene una trasposición de varios preceptos contenidos en la normativa aplicable sobre la materia, pero con escaso desarrollo normativo que facilite y permita la ejecución de lo dispuesto en esa normativa. El proyecto de decreto es una recopilación de preceptos que están en otras normas y que transversalmente afectan al uso de las lenguas propias de Aragón: desde la Ley de protección y defensa de los consumidores y usuarios, hasta la ley de carreteras o la ley de publicidad institucional.
- 23 Y aquellos preceptos que eventualmente resultan más innovadores, como el que regula la formación del personal (art. 6) o la identificación y señalización (art. 7), son técnicamente confusos, y se remiten a futuras disposiciones de desarrollo.
- 24 La parte dispositiva del proyecto de decreto no contiene preceptos, sino recomendaciones, pautas o sugerencias, meramente potestativas, que se indican como una simple opción para los poderes públicos y que se expresan conjugando los verbos «poder» o «procurar». Así sucede en casi todos los preceptos del proyecto: el artículo 3 («las actas podrán redactarse»), art. 4 («podrán disponer de personal capacitado», «el conocimiento de las lenguas y modalidades propias de Aragón podrá ser valorado»), art. 5 (el conocimiento de la lengua propia «podrá ser acreditado»), art. 6 («las acciones formativas podrán estar abiertas a personal...»), art. 7 (los rótulos indicativos podrán figurar en forma bilingüe o trilingüe), art. 8 («las disposiciones, resoluciones y acuerdos de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma podrán publicarse»), artículo 9 («podrán figurar, además de en castellano...»); artículo 10 («se procurará utilizar»), art. 12 («el estribillo podrá dividirse en dos partes de cuatro versos») y disposición adicional segunda («los ayuntamientos (...) podrán utilizar»).
- 25 Esta forma de regular viene condicionada, parcialmente por la forma en que la Ley 3/2013 enumera los derechos y disposiciones generales que el proyecto de decreto desarrolla. Pero sí resulta exigible a una norma reglamentaria de carácter ejecutivo un eficaz desarrollo de la



ley, a través de medidas concretas, porque de otra forma la necesidad del desarrollo reglamentario no se vería justificada.

- 26 En relación con el **artículo 1** del proyecto de decreto, el informe de la letrada de los servicios jurídicos, de fecha 04/01/2023, aconseja sustituir la expresión «personas hablantes» por «aragoneses». La memoria complementaria de 09/01/2023 rechaza esta sugerencia y considera más adecuado mantener la referencia a «los hablantes», que es la expresión que emplea el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Tiene razón el informe de los servicios jurídicos al advertir que la Ley 3/2013 reconoce «a los aragoneses» el derecho a utilizar las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón (art. 1). Para despejar las dudas que manifiesta el órgano proponente en su memoria, se recuerda que son aragoneses, según el Estatuto de Autonomía de Aragón, los españoles que tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Aragón (art. 4). A juicio de este consejo consultivo, resulta técnicamente más adecuado reconocer tal derecho a «los aragoneses» o a los «ciudadanos». En todo caso, la expresión «personas hablantes» se podría sustituir, simplemente, por «personas», para no excluir de forma discriminatoria a quienes no tienen la capacidad de expresarse oralmente (las personas mudas, por ejemplo).
- 27 Los aragoneses que residan en las zonas de utilización histórica predominante tendrían el derecho a dirigirse en su respectiva lengua o modalidad lingüística ante los órganos de las administraciones autonómica y local, pero no a recibir la comunicación oficial en dicha lengua. El artículo 153.3 de la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón, LALA, dispone que «las corporaciones locales en cuyo territorio esté generalizado o sea predominante el uso de una lengua o modalidad lingüística propia, además del castellano, podrán regular y admitir también su utilización por los vecinos en los escritos que les dirijan».
- 28 El **artículo 2** del proyecto, a pesar de la nueva redacción que pretende simplificarla, sigue resultando reiterativo y confuso desde un punto de vista de técnica normativa, por lo que se aconseja resumir en un solo párrafo con este o similar contenido:
- Se garantiza a los ciudadanos de las zonas de utilización histórica predominante el derecho a expresarse en las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en los procedimientos administrativos tramitados por la administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y por las administraciones locales y sus organismos del sector público. Para ello se pondrán a disposición formularios y textos administrativos en versiones bilingües o trilingües.
- 29 Del **artículo 3** habría que suprimir la referencia a «además de lo establecido en el artículo 3 de este Decreto para los procedimientos administrativos», por resultar errónea y reiterativa. Este precepto regula el uso de las lenguas y modalidades propias de Aragón, no ya como derecho de los vecinos de esas zonas, sino como cauce de comunicación en los propios órganos administrativos locales. Pero este derecho añade poco a lo que ya dispone el artículo 20 de la Ley 3/2013, con una técnica normativa menos depurada. Las remisiones a los artículos 106 y 132 de la LALA aportan confusión, no simplifican el texto de la disposición y perjudican su comprensión, por lo que se aconseja suprimirlas (directriz 47 de las DTN).
- 30 Se sugiere fusionar lo dispuesto en los **apartados 1 y 2 del artículo 4** del proyecto, que ampara medidas de promoción del conocimiento de las lenguas entre los empleados públicos, con el **artículo 6**, que se refiere a la formación voluntaria del personal de las administraciones públicas en el conocimiento de dichas lenguas y modalidades lingüísticas. Tales preceptos no regulan ni una sola medida concreta encaminada a hacer efectivas las medidas que contiene, y están, como otros del proyecto, vacíos de contenido normativo.





- 31 Por lo que se refiere al artículo 4.3 del proyecto, debe ser suprimido por razones de legalidad ajenas a la simple técnica normativa, como razonamos más adelante en los párrafos 51 y 52 de nuestro dictamen.
- 32 El **artículo 7** del proyecto desarrolla lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 3/2013, que regula la toponimia y la señalización de edificios y dependencias públicas. Salvada la aparente contradicción entre el artículo 23 de la LALA y el artículo 22 de la Ley 3/2013, se ha suprimido del proyecto la indicación de que la denominación en castellano aparezca en primer lugar. Desde un punto de vista de estricta técnica normativa, se aconseja suprimir el inciso «a estos efectos, las administraciones concernidas dictarán las normas oportunas para ello», porque implica una habilitación normativa amplia e indeterminada. También se aconseja suprimir la remisión a la Ley de Carreteras de Aragón, porque no contribuye a la mejor comprensión del precepto (directriz 47 de las DTN) y no añade nada al marco legal.
- 33 El proyecto de decreto desarrolla como potestativo algo que la ley dispone como preceptivo. En efecto, la Ley 8/1998, de Carreteras de Aragón, establece que «en todo caso (...) la señalización informativa será bilingüe, atendiendo a las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón como integrantes de su patrimonio cultural e histórico» (art. 47), mientras que el artículo 7 del proyecto condiciona la señalización bilingüe a las zonas de utilización histórica predominante y se limita a indicar que «podrá ser, además de la castellana, la tradicionalmente usada en el territorio y que sea fijada, en su caso, por el Gobierno de Aragón».
- 34 El **artículo 8** del proyecto reproduce el artículo 17 de la Ley 3/2013, en cuanto a las publicaciones oficiales, extendiendo la publicación a las resoluciones y acuerdos de las entidades locales de las zonas de utilización histórica predominante de Aragón. El apartado 3 de este artículo resulta superfluo por ser una simple repetición legal y se sugiere su supresión.
- 35 El **artículo 9** del proyecto pretende desarrollar la previsión del artículo 24.3 de la Ley 16/2006, de Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón, aunque, una vez, más, el texto del proyecto se limita a formular sugerencias o propuestas meramente potestativas que no imponen medidas concretas a los órganos competentes.
- 36 El **artículo 10** del proyecto se vincula con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 16/2003, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones públicas de Aragón, que se remite «a la normativa vigente» en cuanto al uso de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón en la publicidad institucional. De nuevo nos vemos obligados a señalar el escaso desarrollo normativo del proyecto que no facilita la ejecución de la ley.
- 37 El **artículo 11** del proyecto reproduce la regla del artículo 8 de la Ley 3/2013, en el sentido de que las instituciones públicas que utilicen las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón deberán seguir la norma lingüística establecida por la Academia Aragonesa de la Lengua. Lo único que añade este proyecto normativo es que esta información estará disponible «en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón», algo que ya está previsto, por otro lado, en la legislación de transparencia y buen gobierno con carácter general.
- 38 Por último, el **artículo 12** del proyecto se refiere al himno de Aragón, en un precepto confuso que deja abierta la posibilidad de que el estribillo final del himno «pueda dividirse» en dos partes de cuatro versos, una en cada una de las lenguas propias de Aragón. La disposición adicional de la Ley 3/1989, que regula el Himno de Aragón, dispone que «el Himno podrá ser también interpretado con letra en cualquiera de las otras modalidades lingüísticas de Aragón en la versión que reglamentariamente se determine». Habría que hacer una profunda labor de difusión y educación entre los aragoneses para que conozcan el himno de Aragón, no ya



en esta versión multilingüe que pretende el proyecto, sino en la simple versión castellana del mismo.

- 39 En la **disposición adicional primera** no nos parece oportuna, por su indeterminación y poco rigor técnico, la expresión «las administraciones públicas y entidades a ellas vinculadas resolverán en primera instancia, y a sus efectos, con la que corresponda al documento redactado en castellano». Si lo que se quiere decir es que prevalecerá la versión en castellano del documento oficial, dígase así, sin circunloquios que confunden a quien ha de aplicar la norma. La única lengua oficial en la Comunidad Autónoma de Aragón es el castellano y no puede haber ningún conflicto de interpretación en el contenido de documentos oficiales redactados en otras versiones lingüísticas.
- 40 Por lo que se refiere a la **disposición adicional segunda** del proyecto, debería suprimirse porque no contribuye a desarrollar ni a aclarar lo que ya dispone la disposición adicional primera de la Ley 3/2013. Esta disposición adicional primera de la Ley 3/2013 contiene una habilitación al Gobierno de Aragón para «determinar reglamentariamente el procedimiento para denominar las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en los municipios de utilización histórica predominante, de forma coherente con su gentilicio local o nombre histórico o tradicional». Sin embargo, el proyecto de decreto no regula dicho procedimiento, por lo que no se puede considerar una norma ejecutiva de esta disposición, con una confusa remisión a las consultas populares del artículo 157 de la LALA.
- 41 Por lo que se refiere a **los anexos**, se enumeran los municipios que están incluidos en la zona de utilización predominante de la modalidad lingüística correspondiente de la lengua aragonesa (Anexo I) y del catalán de Aragón (Anexo II). Estos anexos se añadieron en una segunda versión del proyecto, de fecha 23/12/2022. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 3/2013, se incorporaron al expediente documentos relativos a un trámite de audiencia distinto; un trámite que no se ha realizado con ocasión del proyecto de decreto objeto de nuestro dictamen, sino durante la tramitación de otra iniciativa anterior que el Gobierno de Aragón impulsó en el año 2017 para elaborar, precisamente, los decretos que iban a declarar los municipios de utilización histórica predominante. Sobre esta anómala tramitación volveremos en nuestra fundamentación jurídica V, parágrafos 44 a 50.

## V

### Análisis del texto sometido a consideración (y 3). Regulación material

- 42 El proyecto de decreto sometido a nuestro dictamen regula la forma en que se ejerce el derecho de los aragoneses a expresarse en forma oral y escrita en las lenguas y modalidades lingüísticas propias en el sector público autonómico y local de Aragón, en las respectivas zonas de utilización histórica predominante que se establecen en los Anexos I y II. El proyecto desarrolla la habilitación al Gobierno de Aragón contenida en la disposición final primera de la Ley 3/2013.
- 43 El proyecto afirma desarrollar el derecho reconocido en el Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando dispone que la ley favorecerá el uso de las lenguas propias en las relaciones de la ciudadanía con el sector público autonómico y local de Aragón (art. 7). La Ley 3/2013, de lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón reconoce el derecho a «usar oralmente y por escrito las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón» en las zonas de utilización predominante (art. 3.1.b). Esta Ley dispone que «los poderes públicos aragoneses



reconocerán el ejercicio de estos derechos, a fin de que sean efectivos y reales» (art. 3.3). La Ley 8/2018, de actualización de los derechos históricos de Aragón, considera que la lengua aragonesa es «un patrimonio de toda la humanidad que debe ser objeto de especial atención, dignificación, protección, difusión y uso por parte de todas las instituciones aragonesas» (art. 30). Este precepto no fue anulado por la STC 158/2019.

44 En especial, el proyecto de Decreto tiene por objeto regular el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias en las instituciones y administraciones públicas aragonesas, materia que la ley regula en el Capítulo VI, arts. 16 a 25, y que el proyecto apenas desarrolla.

45 Para ello el proyecto establece y declara qué municipios forman parte de las zonas de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa (anexo I) y del catalán de Aragón (anexo II). Si bien la Ley 3/1999, del Patrimonio Cultural Aragonés, reconoce que el aragonés y el catalán de Aragón son las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón (art. 4), la Ley 3/2013 no emplea propiamente los términos de «aragonés» y «catalán de Aragón» que asume el proyecto de decreto. Esta polémica fue analizada por el Tribunal Constitucional en la STC 56/2016 que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 3/2013, cuando dispone que, además del castellano, existen en Aragón (art. 5):

«a) Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas.

b) Una zona de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia del área orientada de la Comunidad Autónoma, con sus modalidades lingüísticas».

46 Corresponde al Gobierno de Aragón, oídos los municipios afectados, declarar las zonas y municipios a que se refiere el artículo anterior (art. 6).

47 Según el Informe del Director General de Política Lingüística, de 23/12/2022, este cambio fue fruto de dos enmiendas presentadas por la cátedra Johan Ferrández d'Heredia de la Universidad de Zaragoza y del Justicia de Aragón. El órgano proponente de la iniciativa decidió que el proyecto de decreto tenía que declarar las zonas y municipios de utilización histórica predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, porque mal se pueden ejercer derechos si no está bien delimitado el ámbito territorial en el que ejercerlos.

48 Sin embargo, incumpliendo el procedimiento establecido en la Ley 3/2013, se decidió incorporar al expediente documentación que corresponde a un trámite de audiencia a los ayuntamientos afectados que se realizó cinco años atrás con ocasión de la tramitación de una iniciativa distinta. En efecto, al expediente se ha incorporado la documentación relativa a dos proyectos de Decreto del Gobierno de Aragón por los que se determinan las zonas y municipios de utilización histórica predominante del aragonés y del catalán de Aragón, iniciativa que fue impulsada por Orden de 11 de julio de 2017, de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.

49 La Memoria complementaria del proyecto de decreto en trámite, de fecha 23/12/2022, considera adecuado «refundir» ambos expedientes y, tras copiar los resultados del trámite de audiencia realizado el 26 de marzo de 2018, concluye que «queda suficientemente cumplido el trámite de audiencia a que se refiere el artículo 6 de la Ley 3/2013», uniéndose al expediente la documentación relativa a esos Decretos de 2017 que caducaron al no llegar al final de su tramitación, por razones que este Consejo Consultivo desconoce.



- 50 La legislación de procedimiento administrativo no permite utilizar trámites de un proyecto normativo caducado en un proyecto nuevo que se esté tramitando, sin desnaturalizar el objeto de dicho proyecto. La única excepción es la eventual recuperación de proyectos de ley caducados prevista en el TRLPGA, cuyo artículo 49.4 dispone que «si la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley caduca por haber finalizado la legislatura, el Gobierno, previo informe de la persona titular de la secretaría general técnica del departamento competente por razón de la materia y de la Dirección General de Servicios Jurídicos, en el plazo de seis meses desde su constitución, puede volver a aprobar el mismo texto que haya presentado y remitirlo de nuevo a las Cortes sin necesidad de más trámites». Pero este precepto no resulta extrapolable a nuestro caso, dado que no estamos ante un proyecto de ley. En conclusión, consideramos que resulta contrario a Derecho el procedimiento seguido para la incorporación de los anexos y que no resulta cumplido el trámite de audiencia a los efectos de los artículos 5 y 6 de la Ley 3/2013, puesto que no era ese el objeto del proyecto de decreto objeto de nuestro dictamen. Por tanto, los Anexos del proyecto deben ser suprimidos.
- 51 El **artículo 4.3 del proyecto** establece que «el conocimiento de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón podrá ser valorado en los procedimientos de selección convocados por las administraciones públicas de Aragón, cuando las características del puesto de trabajo y la naturaleza de las funciones que vayan a desarrollarse lo aconsejen en las zonas de utilización histórica predominante». El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos considera evidente que no se puede imponer a los empleados públicos de Aragón el conocimiento de lenguas y modalidades lingüísticas que no son oficiales en nuestra comunidad autónoma, y había propuesto una redacción alternativa para dejarlo más claro. Sin embargo, no es suficiente con sustituir la expresión «lo requieran» por «lo aconsejen». A nuestro juicio, este precepto es contrario a Derecho porque vulnera la reserva de ley establecida en el artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que reserva a una Ley de Cortes de Aragón, entre otras cuestiones, el establecimiento de las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón y el régimen jurídico de los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios.
- 52 En efecto, el artículo 4.3 del proyecto de decreto no encuentra cobertura en ningún precepto de la Ley 3/2013, de Lenguas de Aragón. La citada STC 56/2016, desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra dicha ley, recuerda que la reserva de ley «no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador» (F.J. 4º). Esta doctrina, aunque se refiere a materias que están reservadas a la ley por la Constitución, resulta plenamente aplicable al supuesto que ahora nos ocupa, pues, en definitiva, de lo que se trata también en este caso es de garantizar el cumplimiento de la norma estatutaria que establece reserva a la ley autonómica una determinada materia. El proyecto introduce en este punto una innovación en el ordenamiento sin remisión previa del legislador, lo que vulnera la reserva de ley establecida en el artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Por esa razón, el artículo 4.3 del proyecto de decreto debe ser suprimido.
- 53 El **artículo 5 del proyecto** regula la forma de acreditar la capacitación del personal en el conocimiento de las lenguas y modalidades lingüísticas propias. El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos afirma que el precepto no concreta los criterios objetivos en virtud de los cuales una convocatoria o un tribunal calificador puedan decidir que no es suficiente con tener una titulación oficial y que un candidato debe acreditar de otra manera su conocimiento de las lenguas propias. Además de que ello podría poner en peligro los



principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública, el precepto no tiene cobertura legal suficiente y vulnera la reserva de ley del artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía. Por la misma razón expuesta en los párrafos anteriores, resulta contrario a Derecho y debe ser suprimido.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite **dictamen DESFAVORABLE** al proyecto de «Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en el ámbito del sector público autonómico y local de Aragón», por las razones expuestas en nuestra consideración jurídica V.

En Zaragoza, a doce de abril de dos mil veintitrés.

**LA VICESECRETARIA,  
Myriam Gracia Oliván**

**LA PRESIDENTA,  
p.s.**

Firmado por  
ESTELLA IZQUIERDO  
MARIA VEGA -  
\*\*\*3008\*\* el día  
14/04/2023 con un  
certificado  
emitido por AC  
FNMT Usuarios