



MEMORIA FINAL, TRAS EL DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN, PARA LA ELABORACIÓN DEL “PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE REGULA EL USO DE LAS LENGUAS PROPIAS DE ARAGÓN EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO Y LOCAL DE ARAGÓN”

I. ANTECEDENTES

El presente procedimiento se inició mediante “Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte por la que se inicia el procedimiento para la elaboración del proyecto de decreto por el que se regula la utilización de las lenguas propias de Aragón ante Administraciones públicas y las instituciones de la Comunidad Autónoma de Aragón” de 14 de octubre de 2022.

Se redactó Memoria justificativa para la elaboración 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”, recibándose Informe de la Secretaría General Técnica con fecha 1 de diciembre de 2022, cuyas sugerencias fueron incorporadas al borrador.

Igualmente se sometió el Proyecto al trámite de audiencia y de información pública (BOA, nº 225, de 21 de noviembre de 2022).

En el periodo de alegaciones se recibieron propuestas de la Universidad de Zaragoza, El Justicia de Aragón, Comisiones Obreras de Aragón, Dirección General de Carreteras del Gobierno de Aragón, Departamento de Ciencia, Universidades y Sociedad del Conocimiento y Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, así como del Partido Popular, que fueron tenidas en cuenta en la forma que consta en el expediente y en las Memorias emitidas de fechas 22 de diciembre de 2022 y 9 de enero de 2023 e Informe de Alegaciones de 23 de diciembre de 2022.



Atendiendo a la alegación de la Dirección General de Desarrollo Estatutario se modificó el título del borrador de proyecto, pasando a denominarse “PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE REGULA EL USO DE LAS LENGUAS PROPIAS DE ARAGÓN EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO Y LOCAL DE ARAGÓN”.

Atendiendo a las alegaciones de la Universidad de Zaragoza y de El Justicia de Aragón, se fusionaron con este expediente los que estaban tramitándose para la declaración de las zonas de utilización histórica predominante del aragonés y el catalán de Aragón, emitiéndose una Memoria con fecha 23 de diciembre de 2022. Sobre este particular volveremos cuando se analice el Dictamen 89/2023 de 12 de abril, del Consejo Consultivo de Aragón.

Se recibió, igualmente, Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 4 de enero de 2023, que dio lugar a la Memoria complementaria ya citada de 9 de enero de 2023, incorporándose la mayor parte de las sugerencias que aportaba, algunas de las cuales han sido posteriormente contradichas por el Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón.

Además de lo anterior, constan en el expediente los Informes de discapacidad y de impacto de género de 7 de noviembre de 2022, la Memoria de igualdad de 22 de diciembre de 2022, el Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería de 11 de enero de 2023, y el Certificado de existencia de crédito emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de 9 de febrero de 2023.

El estudio de todas las aportaciones se plasmaó en el Borrador de Proyecto de Decreto número 3 de fecha 11 de enero de 2023, justificado en la Memoria de fecha 9 de enero de 2023.



II. DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

Con fecha 26 de enero el Consejero de Educación, Cultura y Deporte firmó el oficio de solicitud de informe y al día siguiente, 27 de enero, se remitió el expediente al Consejo Consultivo de Aragón para que emitiera el preceptivo no vinculante (art. 14 Ley 1/2009).

Fuera del plazo de treinta días que para ello le concede el artículo 23.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, que no consta haya sido objeto de la ampliación de quince más prevista en el artículo 23.3, el Pleno del Consejo Consultivo de Aragón emitió el Dictamen 89/2023, con fecha 12 de abril de 2023, que fue recibido en esta dirección general el día 14 de abril próximo pasado.

El Dictamen, en sus “Consideraciones jurídicas” se compone de 53 apartados divididos en cinco apartados.

El primero de ellos (“I”, párrafos 1 a 3) estudia el carácter ejecutivo del proyecto de decreto; el segundo (“II”, párrafo 4) el Título competencial; el tercero (“III”, párrafos 5 a 17) el procedimiento de elaboración. Son una mera enumeración de los documentos que obran en el expediente sin que sobre ellos haya nada destacable.

El apartado cuarto (“IV”, párrafos 18 a 41) estudia la técnica normativa.

El párrafo 20 indica que tras la segunda (sic) versión del proyecto su “objetivo” es declarar las zonas y municipios de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa y del catalán de Aragón, por lo que considera que debería constar en el título. Esta cuestión resulta incoherente con lo expuesto en los siguientes párrafos 41 y 47 a 50 en los que el Dictamen considera que esta cuestión debe ser suprimida del proyecto, por tanto no parece relevante su incorporación.

El párrafo 21 pone de manifiesto que en la parte expositiva se han omitido las referencias a los principios de buena regulación y “los aspectos más relevantes de la tramitación incluyendo los informes evacuados”. En la versión definitiva del Proyecto se han incorporado.



El párrafo 22 describe la parte dispositiva y considera que la norma contiene una trasposición de varios preceptos contenidos en la normativa aplicable sobre la materia pero con escaso desarrollo normativo. Se considera que, en virtud del principio de autonomía municipal (art. 168 CE), es suficiente la descripción que aparece en el proyecto, a fin de que cada ente local pueda acomodarlo mejor a su propia situación sociolingüística.

El párrafo 23 alude a otros artículos (6 y 7) que sí cumplen con la premisa de ser desarrollo normativo, pero a los que les otorga una confusa redacción, sin embargo, no concreta cual sea la confusión que se predica. En párrafos posteriores (30 a 33) el Dictamen propone la supresión de algunos párrafos de estos artículos, y así se ha hecho en el Proyecto definitivo.

Los párrafos 24 y 25 deben ser estudiados conjuntamente, pues en el primero de ellos dice (24) que el “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»”. El propio Dictamen da la respuesta en el siguiente párrafo (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”.

El párrafo 26, trata de resolver la cuestión del sujeto del derecho, sin conseguirlo. El Borrador 3, fue modificado a tenor de las consideraciones del Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

El Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 7) otorga esta categoría a los “hablantes”, mientras la Ley 3/2013 lo hace a los “aragoneses”. En el referido Borrador 3 se optó por la jerarquía normativa incorporando el lenguaje inclusivo (“personas hablantes”), sin embargo el Dictamen propone “los aragoneses” o “los ciudadanos”, o simplemente “las personas”. En el texto definitivo hemos optado por “los ciudadanos y las ciudadanas” utilizando lenguaje inclusivo.



El párrafo 27 hace una interpretación restrictiva del derecho que no se compadece con el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en el que se refiere al “uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas”, es evidente que las relaciones son en ambos sentidos del ciudadano o ciudadana con la administración y de la Administración con el ciudadano o ciudadana pues en otro caso no habría “relaciones”.

El texto propuesto en el párrafo 28 se ha incorporado como nuevo artículo 2.

Respecto al párrafo 29, efectivamente, se había quedado un 3 de una redacción anterior, donde debe decir 2, que se corrige en el texto definitivo y se suprimen las remisiones a la LALA.

Se aceptan las sugerencias del párrafo 30 y se fusionan los artículos 4 y 6, y, como se solicita en el párrafo 31, se suprime el artículo 4.3, sobre el que volveremos al estudiar los párrafos 51 y 52.

Respecto al párrafo 32 se restituye en el (ahora) art. 5.1 la expresión “En este último caso, la denominación en castellano figurará en primer lugar” (eliminada tras el Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos) y se suprime “A estos efectos las administraciones concernidas dictarán las normas oportunas para ello.”

El párrafo 33 alude a la incongruencia entre la Ley de carreteras (1998) y la Ley 3/2013. Atendiendo al principio de prevalencia de la ley posterior (Art. 2 Cc) se mantiene el texto del borrador de proyecto.

El 34, al estudiar el artículo 8 (6 en el texto definitivo) lo considera superfluo, sin embargo no lo es. Se trata de una norma fundamental para la publicidad de las resoluciones de las administraciones públicas y desarrolla la materia en el ámbito de las administraciones locales, por lo que debe mantenerse.

Los párrafos 35 y 36 se refieren de nuevo a medidas potestativas, por lo que nos remitimos a lo dicho en el comentario a los párrafos 24 y 25.



El 37 sugiere la supresión del artículo 11, y así se hace en el proyecto definitivo.

El 38, además de hacer *in fine* un comentario extrajurídico, dice que el precepto es confuso. No es nuestro parecer, precisamente este es el desarrollo reglamentario a que se refiere la Ley 3/1989.

Se atiende a las sugerencias de los párrafos 39, 40 y 41 (sobre esta última volveremos cuando se trate el asunto de las zonas de utilización histórica predominante) y se suprimen las Disposiciones adicionales primera y segunda y los anexos.

El apartado quinto (“V”, párrafos 42 a 53) estudia la regulación material.

Los párrafos 42 a 44, son meramente descriptivos.

El párrafo 45 se refiere a la denominación otorgada a las lenguas propias de Aragón por la Ley 3/2013 y llega a decir que esta ley “no emplea propiamente los términos de «aragonés» y «catalán de Aragón» que asume el proyecto de decreto”.

A este respecto es de gran importancia dejar sentado desde este momento, que existe un evidente error de derecho en el Dictamen, como ahora explicaremos.

Con posterioridad a la Ley 3/2013, se promulgó la Ley 2/2016, 28 enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón («B.O.A.» 3 febrero), cuyo artículo 35 modificó sustancialmente el artículo 4 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo del Patrimonio Cultural Aragonés, quedando redactado de la siguiente manera:

1. El aragonés y el catalán de Aragón, en los que están incluidas sus variedades dialectales, son las lenguas y modalidades lingüísticas propias a que se refieren el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 y la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

Nuevamente habría que hacer referencia al artículo 2 del Código civil, pero no es necesario, pues la interpretación de esta reforma la hizo el Tribunal Constitucional



en su STC 56/2016, de 17 de marzo (BOE, núm. 97, de 22 de abril de 2016), cuando en su Fundamento Jurídico 3º dice:

*Esta reforma legal, aunque no modifica expresamente los preceptos impugnados en este proceso constitucional, incide directamente en la cuestión que ahora se examina, pues, al establecer que el aragonés y el catalán de Aragón son las lenguas y modalidades lingüísticas propias a las que se refiere la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, **determina la pérdida de vigencia de la denominación en su día adoptada...***

Es decir, no es el que el proyecto de decreto “asuma” una determinada denominación, es que **se trata de la denominación**.

Los párrafos 46 a 50, están destinados a demostrar que los expedientes de declaración de las zonas de utilización histórica predominante del aragonés y el catalán de Aragón no deberían haberse incorporado a este expediente por haber caducado ya que no llegaron al final de su tramitación.

Esta apreciación subjetiva del Dictamen (no aporta ningún razonamiento jurídico para basar la afirmación de que no llegaron al final de su tramitación) se fundamenta en un nuevo error de derecho.

Argumenta el Dictamen que 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.

No aporta el Dictamen cuál es esa “legislación de procedimiento administrativo” para que pueda ser analizada en este Informe.

Sin embargo, sí podemos aportar reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que dice con base en la cual se puede afirmar que los referidos procedimientos nunca han caducado.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2012, o la de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, de 3 de diciembre de 2015



que “**rechaza igualmente la alegación de caducidad, institución que reputa inaplicable a los procedimientos de elaboración de disposiciones generales**”, y sobre todo la de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, S de 26 de Julio de 2013, en cuyo Fundamento Jurídico Sexto, cita otras sentencias con la misma argumentación:

Fundamento Jurídico Sexto

*[...] No obstante, llegados a este punto, resulta conveniente recordar **que la figura de la caducidad del procedimiento administrativo** (artículos 43.4 y 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en su versión original, o artículo 44.2 tras su reforma por Ley 4/1999, de 13 de enero) **viene referida a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general** -pueden verse en este sentido las sentencias de esta Sala de 13 de octubre de 2011 (casación 3214/2008) y 17 de noviembre de 2010 (casación 1473/2006)-.*

Con esto entendemos que está dicho todo sobre esta cuestión, **por tanto no existe caducidad**.

No obstante, en este punto de la tramitación, y en este momento, preferimos suprimir esta cuestión del proyecto de decreto, para retomarlo en otro momento, con la convicción jurídica de que el expediente es correcto, no ha caducado y puede continuarse cuando razones de oportunidad lo aconsejen.

Abordamos a continuación la cuestión referida a la capacitación de los trabajadores públicos que se encuentra en los parágrafos 51 a 53 del Dictamen.

Con carácter previo diremos que se han incorporado al proyecto del Decreto las sugerencias del Dictamen, suprimiendo los artículos 4.3 y 5, lo que no quiere decir que no podamos argumentar a favor del texto tal y cómo se encontraba en los anteriores borradores.



Efectivamente, nos encontramos ante una cuestión que viene determinada por lo ya expuesto en cuanto a la previsión del artículo 7.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón que establece que una Ley favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas.

Esa ley (la 3/2013) se limita a decir (art. 16) que “se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a expresarse de forma oral y escrita, además de en castellano, en las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en sus respectivas zonas de utilización predominante, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley.”, lo que hay que poner en relación con la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (instrumento legal que forma parte del derecho interno español y, según la doctrina, del bloque de constitucionalidad y que, además STC 56/2016 declaró expresamente que protege a las lenguas propias de Aragón), que, en su artículo 10.4b) prevé la necesidad de “el reclutamiento y, en su caso, la formación de funcionarios y otros empleados públicos en número suficiente”.

Esta previsión es lógica porque es la única manera de poder cumplir los mandatos legales. Cuando un ciudadano o ciudadana se dirija a su administración local, para ejercer el derecho que le asiste, deberá poder hacerlo ante un funcionario que conozca la lengua del lugar. En otro caso se trataría de unos preceptos vacíos e imposibles de cumplir, lo que afectaría a derechos individuales. Esta cuestión está expresamente vetada por el artículo 3 de la Ley 3/2013:

2. *Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.*
3. *Los poderes públicos aragoneses reconocerán el ejercicio de estos derechos, a fin de que sean efectivos y reales.*

Por otra parte, la legislación básica del Estado ya prevé la existencia de méritos o aptitudes por razón del puesto a desempeñar.



Así, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público en cuyo artículo 17 b) se dice:

Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

En el mismo sentido se expresa el artículo 44 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado:

*1. En los concursos **deberán valorarse los méritos adecuados a las características de los puestos ofrecidos**, así como la posesión de un determinado grado personal, la valoración del trabajo desarrollado, **los cursos de formación y perfeccionamiento superados** y la antigüedad, de acuerdo con los siguientes criterios:*

*a) **Sólo podrán valorarse los méritos específicos adecuados a las características de cada puesto que se determinen en las respectivas convocatorias.***

*d) **Únicamente se valorarán los cursos de formación y perfeccionamiento expresamente incluidos en las convocatorias, que deberán versar sobre materias directamente relacionadas con las funciones propias de los puestos de trabajo.***

De hecho, en los procedimientos de concurso-oposición y en los de traslados es frecuente aportar méritos, tales como cursos de formación de las más diversas materias y, por supuesto, conocimiento de idiomas.



III. CONCLUSIÓN

Una vez examinado el Dictamen 89/2023, del Consejo Consultivo de Aragón, preceptivo pero no vinculante, se ha procedido a incorporar en el proyecto de decreto aquellas sugerencias que se han considerado adecuadas por razones de legalidad, coherencia, redacción y oportunidad, quedando abierta para el futuro la vía de continuar la tramitación de aquellas cuestiones que en este momento no se han incorporado por las razones que se exponen en el apartado II de esta Memoria final.

Por todo ello, en la fórmula aprobatoria constará “oído el Consejo Consultivo de Aragón”.

Zaragoza, a fecha de firma electrónica

José Ignacio López Susín
Director general de Política Lingüística