

LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio: “Dos décadas de doctrina contraria a la normalización lingüística en Aragón (Los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora y del Consejo Consultivo de Aragón)», *Luenga & fablas*, 27 (2023), pp. 131-162.

Dos décadas de doctrina contraria a la normalización lingüística en Aragón (Los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora y del Consejo Consultivo de Aragón)

José Ignacio LÓPEZ SUSÍN
(*Fundación Gaspar Torrente*)

Resumen. Desde 1995 existe en la Comunidad Autónoma de Aragón un órgano superior consultivo de carácter jurídico, cuyas resoluciones, cuatro en total, relacionadas con la normalización lingüística del aragonés y el catalán de Aragón, han sido desfavorables.

Palabras clave: Comisión Jurídica Asesora; Consejo Consultivo de Aragón; normalización lingüística; lenguas de Aragón.

TWO DECADES OF DOCTRINE CONTRARY TO LINGUISTIC NORMALIZATION IN ARAGON (The opinions of the Legal Advisory Commission and the Advisory Council of Aragon)

Abstract. Since 1995, there has been a higher legal advisory body in the Autonomous Community of Aragon, whose resolutions, four in total, related to the linguistic normalization of Aragonese and Catalan of Aragon, have been unfavourable.

Keywords: Legal Advisory Commission; Advisory Council of Aragon; linguistic normalization; languages of Aragon

Sumario

1. Introducción.

2. La Comisión Jurídica Asesora. 2.1 Dictamen 3/2001, sobre la constitucionalidad de la cooficialidad de las lenguas de Aragón.

3. El Consejo Consultivo de Aragón. 3.1 Dictamen 36/2018 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Academia Aragonesa de la Lengua; 3.2 Dictamen 139/2018, sobre el Proyecto de Orden por la que se regula la incorporación a las Escuelas Oficiales de Idiomas de Aragón de la lengua aragonesa y la certificación de conocimientos de la misma; 3.3 Dictamen 89/2023 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.

4. Conclusiones generales.

5. Referencias.

1. Introducción

La STC 204/1992 abrió la posibilidad a la existencia de órganos superiores consultivos de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones, pues “no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino ... estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia”.

En aplicación de esa jurisprudencia constitucional el art. 49 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero del Presidente y del Gobierno de Aragón introdujo como novedad la regulación de la **Comisión Jurídica Asesora** (COJA) definiéndola como el órgano colegiado que ejerce la función consultiva suprema del Gobierno de Aragón con autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar su objetividad e independencia. Sus consejeros deberían ser juristas con al menos diez años de ejercicio profesional y con reconocido prestigio en el ejercicio de su profesión. Su Reglamento de Organización y Funcionamiento fue aprobado por el Gobierno de Aragón por Decreto 132/1996, de 11 de julio.

La COJA desempeñó sus funciones hasta que el art. 58 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAA), aprobado por la LO 5/2007 de 20 de abril creó el **Consejo Consultivo de Aragón** (CCA), definiéndolo como el supremo órgano consultivo del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma. Ejerce sus funciones con autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar su objetividad e independencia.¹ El 30 de marzo de 2009 las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón, y el Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, aprobó su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Según este Reglamento, emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno de Aragón o cualquiera de sus miembros. Los entes locales, en los supuestos en los que la ley exija dictamen del CCA, cursarán su solicitud de dictamen por medio del consejero que tenga atribuida la competencia en materia de administración local.

Será **consultado preceptivamente** en asuntos tales como: anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, proyectos de decretos legislativos, proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones, etc. y **con carácter facultativo** sobre anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos de naturaleza organizativa o de orden interno, proyectos de decretos-leyes, etc., y aquellos que por su especial trascendencia o repercusión, el órgano consultante lo estime conveniente.

¹ Lo que no ha impedido que por Decreto 273/2023, de 22 de noviembre (BOA, de 28 de noviembre) haya sido nombrado como presidente de la misma Xavier de Pedro Bonet, un destacado militante del partido “Aragoneses”, una escisión del Partido Aragonés que concurrió en coalición electoral con el Partido Popular en las elecciones autonómicas del 28 de mayo de 2023.

Igualmente, el CCA, de oficio, podrá someter al Gobierno de Aragón cualesquiera informes o dictámenes sobre el ordenamiento jurídico del Estado o de otras Comunidades Autónomas.

El CCA está integrado por el presidente y por ocho miembros, nombrados por el Gobierno de Aragón, actuará en **Pleno y en Comisión**. El Pleno **lo forman** el presidente y todos los miembros. La Comisión la forman el presidente y los miembros nombrados por ser juristas de reconocido prestigio y experiencia profesional.

Para formar parte del CCA es necesario tener la condición política de aragonés; su presidente se nombra por el Gobierno entre juristas con más de quince años de ejercicio profesional y reconocido prestigio. El Gobierno nombra a los miembros del CCA, por un periodo de tres años, con posibilidad de reelección por dos periodos más.²

2. La Comisión Jurídica Asesora

Creada en 1995, tal como se ha explicado en el apartado anterior, durante sus doce años de existencia solamente tuvo que emitir un dictamen relacionado con las lenguas propias de Aragón, lo que da idea de la escasa actividad de los sucesivos gobiernos en esta materia.

2.1. Dictamen 3/2001, sobre la constitucionalidad de la cooficialidad de las lenguas de Aragón

El Consejo de Gobierno del 13 de marzo de 2001 aprobó un Anteproyecto de Ley de Lenguas de Aragón que por Orden del mismo día³ se expuso a información pública durante dos meses.

El texto propuesto por el Gobierno establecía que el objeto de la Ley era la protección del patrimonio lingüístico aragonés y la regulación del uso normal y oficial del aragonés y del catalán. El art. 1º era una copia casi literal del texto del Anteproyecto de 1998. Se establecían las lenguas oficiales: el castellano en toda la Comunidad y el aragonés y el catalán junto con el castellano en los respectivos territorios donde son predominantes.

El aspecto fundamental, y uno de los más débiles del anteproyecto lo encontramos en el Capítulo II donde se regulaban las zonas de utilización predominante de las lenguas propias.

En el art. 5 se establecían tres zonas:

- a) una de “cooficialidad del aragonés, que incluye los municipios relacionados en el anexo I”,
- b) otra de “cooficialidad del catalán, que incluye los municipios relacionados en el anexo II”, y
- c) una tercera de oficialidad exclusiva del castellano, integrada por los restantes municipios.

² Su actual composición puede verse en <https://www.aragon.es/-/regulacion#anchor3>

³ BOA núm. 32, 16 de marzo de 2001.

A pesar de lo que la literalidad de este artículo pudiera dar a entender, en el artículo siguiente (el 6) se establecían dos cláusulas restrictivas:

1.- Los municipios podrán declarar su término municipal como zona de utilización predominante de la lengua o modalidad lingüística vernácula, y

2.- Corresponde a los ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número de miembros de la corporación, ejercer dicha opción, expresando igualmente la denominación de la modalidad lingüística vernácula.

Evidentemente el art. 6 efectuaba una restricción notable y hasta contradictoria con lo establecido en el art. 5.

Hay que hacer notar que, en ese momento, la disposición final segunda de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés decía lo siguiente:

Una Ley de lenguas de Aragón **proporcionará el marco jurídico específico para regular la cooficialidad del aragonés y del catalán**, lenguas minoritarias de Aragón, así como la efectividad de los derechos de las respectivas comunidades lingüísticas, tanto en lo referente a la enseñanza de y en la lengua propia, como a la plena normalización del uso de estas dos lenguas en sus respectivos territorios.

Así pues, para poner en relación la Ley de Patrimonio con el Anteproyecto de Ley a que venimos refiriéndonos el Consejero de Cultura y Turismo remitió consulta a la Comisión Jurídica Asesora a fin de que informara sobre si “esa regulación puede ser contraria a la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional con relación a las líneas maestras del modelo lingüístico de la Constitución española”.

La COJA⁴ emitió el Dictamen 3/2001 sobre los siguientes extremos:

a) Si es constitucionalmente posible, de acuerdo con los artículos 3 de la Constitución española (CE) y 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAA), establecer y regular la cooficialidad de una lengua, distinta del castellano, mediante una ley ordinaria de las Cortes de Aragón, y

b) Efectos legales de lo establecido en la disposición final segunda de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

Y concluyó:

a) Que no es posible, desde el punto de vista de la adecuación a la constitucionalidad, regular mediante una Ley de Cortes de Aragón la oficialidad de unas lenguas distintas al castellano, ni tampoco otorgar mediante esa hipotética Ley los efectos propios de la cooficialidad a la utilización de esas lenguas, y

b) Que en relación a los efectos legales de lo establecido en la disposición fi-

⁴ Compuesta en ese momento por Juan Antonio García Toledo (Presidente), Rafael Alcázar Crevillén, Ángel Bonet Navarro, Lorenzo Calvo Lacambra, Antonio Embid Irujo, Francisco Javier Hernández Puértolas, Federico Larios Tabuenca, Juan Francisco Sáenz de Buruaga y Jesús Solchaga Loitegui.

nal segunda de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, se remite a las consideraciones jurídicas del Dictamen de las que a continuación hablaremos, singularmente a lo señalado sobre el significado y transcendencia de las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza.

Para llegar a estas conclusiones el Dictamen efectúa una serie de Consideraciones Jurídicas para resolver las dudas del Consejero sobre la posible falta de adecuación a la “doctrina reiterada del Tribunal Constitucional (TC) con relación a las líneas maestras del modelo lingüístico de la Constitución española (CE)” de la disposición final segunda de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, quien en apoyo de sus dudas cita las STC 82/1986 y 27/1996, recaída, esta última, en un recurso de amparo contra la Junta Electoral de Asturias que denegó la proclamación de una candidatura a las elecciones generales del 3 de marzo de 1995, por presentarla en lengua asturiana.

Empezaremos por el final, ya que la doctrina del TC que emana de la sentencia 27/1996, fue ampliamente superada, antes del Dictamen, en un caso sustancialmente similar por la STC 48/2000, de 24 de febrero.

Efectivamente, Asturias reguló el uso de sus lenguas minoritarias (gallego y bable/asturiano, según la norma) mediante la Ley 1/1998, de 23 de marzo, en la que pese a partir del concepto de asturiano como lengua tradicional de Asturias (si bien no expresamente como lengua propia⁵) no declara su cooficialidad, pero sí el derecho de todos los ciudadanos a emplearlo dándole validez jurídica en las relaciones con la Administración.

La STC 48/2000, lamentablemente desconocida para la COJA, que no la cita en su Dictamen, **otorga el amparo** solicitado por los candidatos de Andecha Astur, que habían presentado sus candidaturas a las elecciones de 2000 al Congreso de los Diputados y al Senado en bable/asturiano y declara el derecho de los candidatos a que se proclamen y publiquen las candidaturas presentadas **en los términos en los que se presentaron**.

Incluso el Ministerio Fiscal interesó la estimación del recurso argumentando que desde la STC 27/1996 (citada por el Consejero) han tenido lugar diversos acontecimientos que no cabe ignorar. Se trata de la reforma del Estatuto de Autonomía de Asturias que añade al artº 4 (bastante parecido a nuestro antiguo artº 7), el texto siguiente: “Una Ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable”, y la aprobación de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, que extiende y amplía su protección. Por todo ello, entiende el Fiscal, que no nos encontramos ante la misma situación jurídica pues “sin ser cooficial, el bable es una lengua propia del Principado de Asturias o ‘lengua tradicional de Asturias’ (art. 1 Ley 1/1998), cuyo fomento y protección se halla hoy concretado”.

El apartado II de las Consideraciones Jurídicas del Dictamen se plantea cuáles son la lengua o lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón, llegando a la conclusión de que, hoy, sólo lo es el castellano.

Para ello no aporta el Dictamen más fundamento jurídico (ni más exégesis) que la literalidad del art. 3 CE y 7 EAA, ni se plantea hacer otro tipo de “indagaciones”, según su propia expresión.

Pues bien, hagámoslas, que de ellas quizás aparezcan argumentos para demostrar justamente lo contrario.

⁵ Sobre el concepto de “lengua propia” vid. López Susín (2021).

La Constitución de 1978 recoge en su Preámbulo como uno de los principios fundamentales del ordenamiento constitucional la protección de todos los españoles y pueblos de España “en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones” y dice en su art. 3:⁶

1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.
2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.
3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección.

Y en el artº 20.3 en relación con la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación públicos dispone que se lleven a cabo “respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”.

El apartado 2 del art. 3 ha dado lugar a dos corrientes doctrinales. Una de ellas, que es sustentada, entre otros, por Entrena Cuesta (1980) y Miliàn i Massana (1990) entiende que el fundamento de la cooficialidad reside en la Constitución y que las demás lenguas son oficiales, automáticamente, en sus respectivas Comunidades Autónomas, dejando a los Estatutos únicamente el alcance de la cooficialidad.

Esta tesis es igualmente acogida por el Informe del Justicia de Aragón:⁷

En este mismo sentido de entender el término “serán también oficiales” como preceptivo (“deberán ser también oficiales”) y no simplemente facultativo para las Comunidades Autónomas, se pronunciaron los legisladores constituyentes al debatir las enmiendas que se presentaron a este artº 3.2 tanto en el Congreso como en el Senado (DSCD de 5 de julio de 1978 y DSS de 22 de agosto de 1978). Con igual carácter, ha declarado el TC en STC 62/82⁸ que este art. 3.2 únicamente remite la regulación, que no la declaración de oficialidad de las lenguas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas con lo que se permite regular, ordenar o modular las consecuencias jurídicas derivadas de la declaración como oficial de una lengua.

A este respecto hay que tener en cuenta que en los debates constitucionales se proponía⁹ la expresión “podrán ser también oficiales”, que fue sustituida por la de “serán también oficiales”, de manera que según Entrena (1980): “a la hora de discutir los Estatutos nadie podrá oponerse a la atribución de carácter oficial a la lengua de que se trate, que se proclama ya en aquella -la Constitución-: lo único que podrá ser debatido es el alcance que a la oficialidad se atribuya en dichos Estatutos”.

6 Sobre esta cuestión vid. López Susín (2006).

7 *BOCA* de 3 marzo de 1993.

8 Transcribo literalmente la cita si bien en el número de la sentencia existe, sin duda, un error tipográfico tanto en el *BOCA* como en la edición del Informe anual de El Justicia de Aragón.

9 La propuesta era del diputado de AP por Toledo, Licinio De la Fuente. *DSC*, núm. 67, de 17 de mayo de 1978.

Así puede entenderse lo declarado por el Tribunal Constitucional: **la cooficialidad en el uso de las lenguas no deriva de esta ley** [la de normalización que estudia la sentencia] **sino directamente del artº 3.2 CE** y *determina obligaciones para todos los poderes públicos en la Comunidad Autónoma*¹⁰.

La otra opinión, mantenida entre otros por Eduardo Espín, y en la que se sitúa el Dictamen de la COJA, mantiene que la expresión *serán* también oficiales queda condicionada por el *de acuerdo con su Estatuto de Autonomía*, con lo que esta fórmula admite la declaración o no, así como una mayor o menor amplitud.

Sentado esto y nuestro posicionamiento en la primera de las interpretaciones, diremos aún más.

La regulación del multilingüismo en Aragón es sustancialmente distinta desde la reforma dada al EAA por la LO 5/1996, de 30 de diciembre cuyo art. 7 dice: “Las **lenguas** y modalidades lingüísticas **propias** de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquellas”.¹¹

Por otro lado la Ley 3/1999, de 10 de marzo del Patrimonio Cultural Aragonés marcó un hito fundamental, pues en su art. 4 expresaba cuáles son las lenguas minoritarias de Aragón (el aragonés y el catalán) aclarando y explicitando así el término “lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón” del art. 7 EAA y en su Disposición Final Segunda decía que “una Ley de Lenguas de Aragón proporcionará el marco jurídico específico para regular la cooficialidad del aragonés y del catalán, lenguas minoritarias de Aragón...”. Así pues, desde el momento en que una norma de rango legal había determinado cuáles eran las lenguas propias a que hacía referencia el Estatuto de Autonomía, y remitía a otra posterior “el marco jurídico específico para regular la cooficialidad”, podemos afirmar que ambas lenguas habían alcanzado *de iure*, a tenor de lo dispuesto en el art. 3.2 CE, la cooficialidad, quedando pendiente la regulación de su alcance.¹²

Pero no es esta la única norma aragonesa que exige una Ley que dé rango de oficialidad a las lenguas minoritarias de Aragón.

10 STC 82/1986, de 26 de junio de 1986, fundamento jurídico 5º.

11 Posteriormente al Dictamen que estamos estudiando, se produjo una nueva reforma a través de la LO 5/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (BOE, núm. 97, de 23 de abril de 2007), que amplió la protección del aragonés y el catalán de Aragón:

Artículo 7. Lenguas y modalidades lingüísticas propias.

1. *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.*

2. *Una ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón, regulará el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios, promoverá la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón, y favorecerá, en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas.*

3. *Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua.*

12 La actual redacción contiene un precepto similar gracias a la modificación operada por el artículo 32.1 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales, Tributarias y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Otra Ley anterior, aún vigente, la 7/1998, de 16 de julio por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón, desconocida igualmente por el Consejero y la COJA, establece en el apartado 56 de su Memoria (El patrimonio cultural) que “son, asimismo, una manifestación de la diversidad del patrimonio **cultural las diferentes lenguas que se hablan en la Comunidad Autónoma de Aragón que deben ser objeto de cooficialidad** y ayudas, para su enseñanza y divulgación” y (88) “El reconocimiento legal del aragonés y del catalán como lenguas propias de Aragón debe constituir el punto de partida de una política lingüística que conserve y potencie éstas como patrimonio a conservar”.

Tal como dice la COJA en el apartado III, la CE en su art. 148.1.17^a, establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre “El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma”. No dice que deba ser la lengua oficial de la Comunidad Autónoma, por lo que existe un título competencial amplio sobre la materia. El EAA vigente en el momento de la emisión del Dictamen (LO 5/1996, de 30 de diciembre) había introducido dos cuestiones fundamentales en esta materia. Por un lado la ya referida más arriba respecto a las lenguas, garantizando su enseñanza y, por otro, la modificación del art. 36, que pasaba a decir: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades”. Y en desarrollo de este apartado, Aragón asumió las competencias en educación mediante el R.D. 1982/1998, de 18 de septiembre, es decir, antes de la solicitud de informe que estamos estudiando.

Sin embargo, la COJA, expone que:

... profundizando un poco más en el tema debe notarse ... que en modo alguno se posibilita por ese precepto constitucional la inserción de la enseñanza de una lengua no oficial en el sistema escolar oficial, que es el que conduce a la obtención de los títulos académicos existentes, pues el art. 148.1.17^a no se sitúa en el ámbito consecuente de la posesión de las competencias en materia de enseñanza por parte de las Comunidades Autónomas.

Es decir, que la COJA, admite que puedan enseñarse el aragonés y el catalán en Aragón pero no que eso signifique que se pueda introducir en el sistema escolar y mucho menos que dé lugar a la obtención de títulos:

La mención a la “enseñanza” de la lengua en el art. 148.1.17^a es, sin necesidad de más tipo de explicación, la referencia a una simple actividad de enseñanza, o sea de transmisión ordenada y sistemática de conocimientos vinculados a un determinado objeto con independencia de su inserción o reconocimiento en el sistema de titulaciones académicas oficiales, lo que implica que la Comunidad Autónoma correspondiente no tiene una capacidad dispositiva solamente mediante este precepto y su correspondiente reflejo estatutario para introducir la enseñanza de esa lengua o modalidad lingüística no oficial en el sistema educativo.

Obviamente, ni de la CE, ni del EAA, ni del decreto de traspaso de las competencias en la materia, se deduce semejante aserto que, sin ninguna duda, va en contra de la más elemental criterio de dignidad e igualdad hacia las lenguas minoritarias, sobre

todo si tenemos en cuenta que para entonces España ya había firmado la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRoM), que entró en vigor con carácter general el 1 de marzo de 1998 y quedaría ratificada el 2 de febrero de 2001.

Pero el Dictamen (apartado IV) va más allá de establecer, sin mayores “indagaciones”, que el castellano es la única lengua oficial, pues dice a continuación: “en modo alguno la Ley a la que remite el EEA... puede regular contenidos de los que aparecen vinculados específicamente a la declaración de oficialidad según el ordenamiento jurídico ordinario iluminado por la interpretación del TC...” y más tarde reitera, por si no lo había dejado suficientemente claro, que las Comunidades Autónomas que poseen lengua oficial, “son solamente, recuérdese, las que poseen un Estatuto de Autonomía que contenga tal pronunciamiento”.

Pues no. No es así. La desconocida, para la COJA, Ley 16/1990, de 13 de julio, de la Generalitat de Catalunya, sobre el Régimen especial del Valle de Arán¹³ declara la oficialidad “del aranés, variedad occitana y propia de Arán” junto con el catalán y el castellano”. Recuérdese que en el Estatuto de Autonomía de Cataluña se dice: “el habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección”, es decir, algo muy parecido a nuestro art. 7 en su “versión original”.

Hace caer esta realidad aranesa toda la argumentación del apartado V del Dictamen. *Item* más cuando la propia COJA establece una presunción de constitucionalidad en favor de la Disposición Final Segunda de la Ley 3/1999 pues “el precepto no fue impugnado en su momento ante el Tribunal Constitucional por quien podía hacerlo porque estaba legitimado para ello y, por lo tanto, está vigente con todas las presunciones de constitucionalidad que cabe hacer en relación a las normas no declaradas inconstitucionales por STC”. Efectivamente, tampoco la ley que declara cooficial el aranés fue recurrida, y era por tanto, hasta su derogación tácita por el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, plenamente constitucional.

Seguidamente el Dictamen nos regalaba con una verdad de perogrullo para reafirmar su tesis: “podría ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad”. Claro está, como cualquier Ley, y no sería la primera que emanada de la Cámara legislativa aragonesa lo ha sido.

Con respecto a la competencia la CE “opta por ordenar jurídicamente el hecho multilingüe a través del establecimiento de regímenes de cooficialidad lingüística en las Comunidades Autónomas en las que se hablan lenguas distintas a la castellana”¹⁴.

Puesto que no existe ninguna competencia específica de normalización lingüística, hay que entender que la referencia de la Constitución y el Estatuto de Autonomía constituye por sí misma el título competencial¹⁵ y así lo estima el TC¹⁶ al entender que el art. 3.2 CE “al contemplar la cooficialidad de las demás lenguas españolas,

13 Derogada por la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del estatuto de autonomía de Cataluña, cuyo artículo 6.5 dice: “La lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística.”

14 Fernández-Espinar (1987).

15 En este sentido Espín (1995).

16 STC, 82/1986, de 26 de junio.

supone una habilitación competencial lingüística de **carácter general** cuyo principal contenido es precisamente permitir la política de normalización enunciada por los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas con lenguas propias”.

Esta interpretación del TC que atribuye la competencia a las Comunidades Autónomas supone que la previsión del art. 149.1.1 y 18 no significa que el Estado pueda regular la cooficialidad de las lenguas distintas del castellano y su utilización por los poderes públicos ya que otra cosa “equivaldría a vaciar de contenido las competencias lingüísticas asumidas por las Comunidades Autónomas según sus Estatutos de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3.2 de la Constitución”. Además el TC tiene dicho¹⁷ que los arts. 149.1.1 y 18 CE no se oponen a la competencia autonómica en materia lingüística.

En conclusión:

1. Los argumentos del Dictamen para establecer que la única lengua oficial posible en Aragón es el castellano son incompatibles con una interpretación que tenga en cuenta todo el ordenamiento jurídico, la CE, el EAA, la legislación aragonesa y la jurisprudencia del TC, junto con una interpretación histórica del desarrollo de los debates constitucionales, de tal modo que podríamos llegar a la conclusión que ya son *ex iure* oficiales el aragonés y el catalán en Aragón, quedando sólo pendiente regular el alcance de la cooficialidad, como venimos argumentando desde hace más de dos décadas.¹⁸

2. Es posible la regulación de la cooficialidad por una ley ordinaria de las Cortes de Aragón como ya se ha hecho en otras Comunidades (el aranés en Cataluña).

3. El título competencial en materia lingüística para las Comunidades Autónomas procede directamente del art. 3.2 CE, según doctrina del TC.

3. El Consejo Consultivo de Aragón

Desde su constitución en 2007 hasta 2023 el CCA ha emitido tres dictámenes sobre el tema que nos ocupa y todos ellos en el periodo comprendido entre 2018 y 2023, es decir, durante las dos legislaturas en que en la estructura del Gobierno de Aragón existió una Dirección General de Política Lingüística.

3.1. Dictamen 36/2018 sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Academia Aragonesa de la Lengua (AAL)

Con fecha de 13 de marzo de 2018, el CCA emitió Dictamen nº 36/2018, no vinculante, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la AAL, iniciado por Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte de 11 de mayo de 2017. El Dictamen fue desfavorable por tres razones:

- a) Las contenidas en la Consideración Jurídica V, párrafo 32, debiendo eliminar su naturaleza de entidad de derecho público.
- b) Las contenidas en la Consideración Jurídica III, párrafo 5 en cuanto a la

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ López Susín (2000).

inclusión de la adecuación de la norma y parágrafo 8 sobre la inclusión de las razones que justifican el no haber efectuado el trámite de consulta previa.

- c) Las contenidas en el parágrafo 38 respecto a la remisión de las convocatorias por medios electrónicos, la posibilidad de celebrar sesiones a distancia y la elaboración de las actas en soporte electrónico.

Respecto a la a), efectivamente, la mayor parte de las instituciones de carácter similar son corporaciones de derecho público, y así está consolidado en la doctrina. En el texto definitivo se corrigió la naturaleza jurídica.

En cuanto a la b), por lo que se refiere a la realización de la consulta previa, el CCA dice textualmente:

... una de las novedades introducidas por la LPAC, es el régimen de participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de un proyecto o anteproyecto de Ley o de reglamento. El art. 133 de esta norma exige que, con carácter previo a la elaboración de un reglamento, se efectúe consulta pública a través de la web de la Administración, en la que se ha de recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma. La realización de este trámite de consulta pública previa no excluye la realización de los trámites de audiencia e información pública cuando sea necesario. **Este artículo permite excepcionar el trámite de consulta previa cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, por lo que, en este caso, podría quedar justificada la ausencia de la realización de este trámite...**

Efectivamente, el art. 133 (Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que:

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero.

El caso que nos ocupa está incluido entre las excepciones que el art. 133.4 contempla, puesto que en ningún caso nos encontramos ante los supuestos del apartado 4 párrafo primero (normas organizativas o presupuestarias).

En cuanto a los supuestos del apartado 4 párrafo segundo, y respecto al impacto significativo en la actividad económica, el propio informe del CCA dice que se trata de un gasto **no significativo**, lo que justifica perfectamente la excepción.

Por otro lado, el proyecto de Decreto no impone obligación alguna a los destinatarios, que hemos de suponer, son los hablantes de alguna de las lenguas o modalidades lingüísticas propias de Aragón, por lo que, asimismo, la excepción está perfectamente justificada.

El proyecto de Decreto regula parcialmente la materia, pues la AAL es solo una de las cuestiones de que trata la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, que la crea, junto con la enseñanza, la toponimia, las zonas de utilización predominante, el patrimonio lingüístico, la promoción cultural, la onomástica, el uso ante las diversas administraciones o la iniciativa social, entre otras. Está, por tanto, perfectamente justificada la excepción también en esta materia.

Por todo lo expuesto, se consideran suficientemente justificadas las razones por la que el proyecto de Decreto fue exceptuado del trámite de consulta pública. Además, como el propio Dictamen pone de manifiesto, se llevó a cabo el trámite de audiencia con fecha 26 de mayo de 2017 “a las entidades representativas relacionadas con el ámbito de las lenguas aragonesa y catalana de Aragón”, y también el trámite de información pública, mediante anuncio de fecha 16 de mayo de 2017, publicado en el BOA nº 99, de 26 de mayo de 2017, habiendo sido contestadas todas las alegaciones presentadas.

No agradó al CCA la organización en dos Institutos de la AAL (Instituto de l’aragonés y el Institut aragonès del català) lo que se hizo, sin duda, con objeto de diferenciar ambas lenguas y darles un cierto estatus, toda vez que la norma legal no permitía la existencia de dos academias y que la denominación en sí (AAL) es lo suficientemente ambigua como para que no se sepa de qué lengua se trata. Así el CCA prefería otra denominación: “hubiera sido más adecuado organizarla internamente en dos secciones en vez de en dos institutos, que es la fórmula que se emplea habitualmente en las academias o reales academias existentes en el Estado español”. Sin embargo, como jurídicamente no podía hacerse ninguna oposición a ello, así quedó en la versión definitiva. Por otro lado la referencia a “sección” que proponía el CCA podría dar lugar a confusiones, dado que “sección” es, en los Estatutos, la denominación que se da a una de las categorías de los “grupos de trabajo” de cada uno de los institutos. También con ese objeto individualizador el centro directivo optó por “repetir” en la regulación de cada instituto muchos de los artículos (no todos), lo que tampoco agradó al CCA, pero no obstante, y toda vez que la regulación de ambos institutos es similar, pero no exactamente igual, el centro directivo decidió, entendemos que con buen criterio, mantener la diferenciación en la regulación de cada uno de ellos. Por la misma razón el CCA entendía como superfluas las alusiones a los institutos en los artículos 2 (competencias) y 4 (norma lingüística) del proyecto de Decreto. Sin embargo, de nuevo, el centro directivo consideró conveniente mantener la referencia a los institutos puesto que en ellos se concreta la lengua a la que se refiere el objeto de su trabajo.

Precisamente sobre esta cuestión, y en una línea similar, se recibió una alegación del Estudio de Filología Aragonesa,¹⁹ firmada por quien luego aceptaría ser nom-

¹⁹ BOA núm. 155, de 14 de agosto de 2017.

brado académico (su presidente, Manuel Castán Espot) que solicitaba la retirada del proyecto de Decreto por no encontrarse incluida en la ley la creación de los dos institutos y por incorporar entre las instituciones que debían proponer el nombramiento de académicos a la Universidad de Zaragoza, por ser “contraria al espíritu y la letra de la Ley”.

En conclusión:

1. En la versión definitiva del Decreto se incorporó el cambio en la naturaleza jurídica de la AAL pasando de ser una entidad de derecho público a una corporación de derecho público, así como la inclusión formal relativa a los principios buena regulación.

2. No se admitieron el resto de las recomendaciones por las razones expuestas, especialmente las que hacen que la AAL pueda individualizar internamente las dos lenguas representadas, es decir, el aragonés y el catalán de Aragón, como tampoco se habían admitido algunas alegaciones que iban en el mismo sentido y en la exclusión de la Universidad de Zaragoza entre las instituciones que podía proponer académicos, que se mantuvo con buen criterio.

3.2. Dictamen 139/2018, sobre el Proyecto de Orden por la que se regula la incorporación a las Escuelas Oficiales de Idiomas de Aragón (EOI) de la lengua aragonesa y la certificación de conocimientos de la misma

3.2.1 Cuestiones generales

La incorporación del aragonés a la enseñanza de adultos es una larga reivindicación que tiene su raíz en la alfabetización en la lengua propia de una gran parte de la población adulta aragonesohablante.

Conviene recordar aquí lo que establecen las normas que tienen su cúspide en el art. 3 de la Constitución española de 1978, tales como la CELRoM.

El aragonés se encuentra entre las lenguas del párrafo segundo del Instrumento de Ratificación de la Carta. La Parte III, de aplicación a las lenguas incluidas en este párrafo, que respecto a la educación dice, entre otras cosas y sobre la enseñanza de adultos, lo siguiente:

Artículo 8. Enseñanza

1. En materia de enseñanza y, por lo que se refiere al territorio en que se hablan dichas lenguas y según sea la situación de cada una de ellas, sin perjuicio de la enseñanza de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado, las Partes se comprometen a:

f i) tomar disposiciones para que se impartan cursos de enseñanza para adultos o de educación permanente principal o totalmente en las lenguas regionales o minoritarias; o

ii) proponer estas lenguas como materias en la enseñanza de adultos y en la educación permanente; o

iii) si los poderes públicos no tienen competencias directas en materia de educación para adultos, favorecer y/o fomentar la enseñanza de esas lenguas en el marco de la enseñanza para adultos y de la educación permanente...

3.2.2. El aragonés fuera de Aragón

Las EOI constituyen una red de más de 300 centros distribuidos por todas las comunidades autónomas que imparten el aprendizaje de 23 idiomas. Las lenguas oficiales pueden estudiarse fuera del territorio en que lo son, por lo que es una buena forma (tal vez en este momento la única) de conocerlas en el resto de España.

Durante parte del siglo XX hubo una intensa emigración de las zonas aragonesohablantes hacia otros lugares. Dentro de Aragón, las ciudades de Huesca y, especialmente, Zaragoza absorbieron parte de esos flujos migratorios, mientras importantes contingentes se desplazaron a otros territorios españoles: Madrid, Valencia y, sobre todo, Cataluña.

Algunos datos pueden observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro I. Población emigrante aragonesa residente en Madrid, Valencia y Cataluña

Año/Comunidad Autónoma	1920	1930	1970	2003	2019
Madrid			32.123	32.731	33.400
Valencia			47.764	47.349	38.814
Cataluña	70.190	118.346	173.654	126.790	92.680

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En 1970, un 60% del total de emigrantes aragoneses se dirige hacia Barcelona y un 9% al resto de Cataluña. Los demás lo harán a Valencia (17%), sobre todo los de la provincia de Teruel, y un 10% a Madrid²⁰.

En esa década, la población aragonesa representaba el 3,4% del total de la población residente en Cataluña. El 5,3% de la población de la ciudad de Barcelona había nacido en Aragón.

El número de aragoneses residentes en Cataluña en 2001 era de 130.406 (de ellos, 45.857 nacidos en la provincia de Huesca).

Esta emigración mantuvo familiarmente la lengua aragonesa en la primera generación, perdiéndola paulatinamente en las siguientes. Sin embargo, se produjeron dos fenómenos dignos de tener en consideración:

1. La publicación en Barcelona de la Revista *El Ebro* entre 1917 y 1936 en la que se incluyeron numerosos artículos relacionados con la lengua aragonesa²¹.
- 2.- La eclosión a finales de los años 70 del pasado siglo de grupos de emigran-

²⁰ *Gran Enciclopedia Aragonesa* (1980).

²¹ Serrano Lacarra (2014).

tes aragoneses en Madrid, Barcelona y Valencia que entre sus actividades más destacadas incluían la celebración de cursos de lengua aragonesa. (Centro Aragonés y Casa de Aragón de Barcelona, Centro Aragonés de Valencia, revistas *Secano* y *Astí* –Barcelona– y *Rechitos* –Valencia– ya en los ochenta esta última, así como Grupo de Emigrantes Aragoneses en Madrid, revista *Entabán*).

Entre ellas la “colonia” aragonesa en Barcelona, tal vez por ser la más numerosa y la principal receptora de emigración del Alto Aragón, mantiene todavía hoy con gran vitalidad esos cursos, habiendo llegado a impartirse recientemente seminarios en la Universidad de Barcelona.

Además, la Direcció General de Política Lingüística i Gestió del Multilingüisme de la Comunitat Valenciana, manifestó públicamente su interés por impartir lengua aragonesa y lengua asturiana en las EOI de ella dependientes.

Todo ello justificaba el interés por el aprendizaje de la lengua aragonesa a través de las Escuelas Oficiales de Idiomas de distintos puntos del territorio español.

3.2.3. La Ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón

Con posterioridad a la publicación del Dictamen a que se hace referencia se publicó esta Ley que viene a consolidar el criterio que estamos defendiendo, así su art. 26. Formación e integración lingüística en idiomas, dice:

3. El departamento competente en materia de educación no universitaria fomentará el español en personas extranjeras con el objetivo de que la adquisición y el uso del español faciliten la integración, inclusión e inserción social y laboral, y **fomentará la enseñanza de lenguas propias de Aragón. Para ello, se establecerá una oferta flexible a través de las Escuelas Oficiales de Idiomas, los Centros de Educación de Personas Adultas, los agentes sociales y otras entidades colaboradoras de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se adecuará a los intereses y necesidades de la población adulta.**

Como justificación, el Preámbulo explica que “todo ello dentro del contexto singular del territorio aragonés, con una población muy dispersa y con tendencia al envejecimiento, en muchos casos analfabeta en su lengua propia, y con unos núcleos de población rural con índices demográficos muy bajos, a los cuales es necesario dar una respuesta formativa de calidad que potencie el desarrollo personal y comunitario y haga posible cumplir la meta 4.6 de la Declaración de Incheon”.

Además en la misma ley establece:

Artículo 6. Actuaciones formativas:

1. Para alcanzar la finalidad y objetivos previstos en la presente Ley, se desarrollarán las siguientes actuaciones: c) Formación para el desarrollo personal y la participación en la vida social y cultural, con especial incidencia en la cultura aragonesa y en las **lenguas propias**.

Artículo 8. Programas e itinerarios.

Se consideran prioritarios los siguientes programas e itinerarios: a) Programas de formación inicial de personas adultas, desde la alfabetización en lengua materna, especialmente en las **lenguas propias...**

Artículo 21. Definición.

El sistema integrado de aprendizaje para el desarrollo personal y social es el conjunto de programas, acciones formativas y de aprendizaje que facilitan a las personas adultas seguir procesos de adquisición de contenidos y competencias personales y sociales para la consecución de la titulación en Educación Secundaria Obligatoria o de Bachillerato, el acceso a las enseñanzas del sistema educativo español, la adquisición de las competencias clave, idiomas, incluido el español como lengua nueva y **las lenguas propias ...**

Artículo 23. Oferta del sistema integrado de aprendizaje para el desarrollo personal y social.

Constituye la oferta del sistema integrado de aprendizaje para el desarrollo personal y social las propuestas de educación presencial, semipresencial y a distancia, que incluyan: e) Programas para la adquisición de competencias lingüísticas en idiomas, **lenguas propias de Aragón** y en español para personas extranjeras.

3.2.4. Situación actual de la lengua aragonesa en la enseñanza

A) Enseñanza reglada. Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.

Se han desarrollado los currículos de todas las etapas educativas:

- 1.- Educación infantil²²
- 2.- Educación primaria²³
- 3.- Educación secundaria²⁴
- 4.- Bachillerato²⁵
- 5.- Educación de personas adultas²⁶
- 6.- Proyectos lingüísticos en lenguas propias
- 7.- Certificación del conocimiento de la lengua aragonesa²⁷
- 8.- Autorización de centros (Resoluciones de 26 de abril de 2017 y 18 de junio de 2018)

²² BOA núm. 116, de 17 de junio de 2022.

²³ BOA núm. 145, de 27 de julio de 2022.

²⁴ BOA núm. 156, de 11 de agosto de 2022.

²⁵ BOA núm. 157, de 12 de agosto de 2022.

²⁶ BOA núm. 239, de 5 de diciembre de 2014.

²⁷ BOA núm. 148, de 1 de agosto de 2018; BOA núm. 40, de 24 de febrero de 2021 y BOA núm. 45, de 2 de marzo de 2021.

B) Enseñanza superior. Universidad de Zaragoza

1. DIPLOMA DE ESPECIALIZACIÓN EN FILOLOGÍA ARAGONESA (DEFA)

El DEFA es un estudio propio de la Universidad de Zaragoza que se imparte en el Campus de Huesca, en la Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación, desde el curso 2010/2011. Se trata de la única titulación universitaria existente enfocada de forma exclusiva a la obtención de una especialización en lengua aragonesa, dotando al alumnado de conocimientos teóricos de naturaleza (socio)lingüística, así como de competencias para el uso de este idioma.

El título cuenta con un programa de 37 créditos ECTS que se estructuran en torno a 12 asignaturas.

Desde el curso 2020/2021 el alumnado que obtiene el Diploma de Especialización en Filología Aragonesa adquiere el reconocimiento del nivel B2 dentro del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en virtud de lo aprobado en la Orden ECD/1591/2020, de 30 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento de la acreditación de la competencia lingüística en las lenguas propias de Aragón conforme al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

2. MENCIÓN EN MAESTRO DE LENGUA ARAGONESA

La mención en lengua aragonesa es una de las especialidades que se ofrece desde los grados de Magisterio en Educación Infantil y Magisterio en Educación Primaria de la Facultad de Ciencias Humanas y de la Educación del Campus de Huesca.

Como el resto de menciones de esta titulación, se cursa en el 4º curso del Grado. Consta de 5 asignaturas de 6 créditos ECTS cada una. El alumnado interesado en obtener la especialización debe cursar al menos 24 créditos dentro de dicho itinerario y, además, realizar un periodo de Prácticas escolares específico, tutorizado desde el centro de Educación Infantil y Primaria por una maestra o maestro de aragonés en activo y desde la Universidad de Zaragoza por un docente del itinerario de la mención en lengua aragonesa.

Desde el curso 2020/2021 el alumnado que obtiene la mención en lengua aragonesa adquiere el reconocimiento del nivel B2 dentro del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, en virtud de lo aprobado en la Orden citada en el apartado anterior.

C) Normativa estatal

La LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en el art. 60 que en las EOI, se fomentará especialmente **“el estudio de las lenguas oficiales de los estados miembros de la Unión Europea, de las lenguas cooficiales existentes en España, y del español como lengua extranjera”**, y añade a continuación que **“se facilitará el estudio de otras lenguas que por razones culturales, sociales o económicas presenten un interés especial”**. Este es el caso en el que se encuentra la lengua aragonesa, reconocida como tal en la legislación aragonesa, especialmente en el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que la considera “una

de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento”, e igualmente en el art. 4 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo y en la Ley 3/2013, de 9 de mayo.

El RD 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se establecen las equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios y las de este real decreto, establece en su art. 1, a través de tres apartados, su objeto, por lo que tendremos que estudiar cada uno de ellos por separado.

En el apartado 1 manifiesta que su objeto es:

...fijar las exigencias mínimas del nivel Básico a efectos de certificación y establecer el currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación, de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 de los idiomas alemán, árabe, chino, coreano, danés, finés, francés, griego, inglés, irlandés, italiano, japonés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, ruso, sueco, lenguas cooficiales de las Comunidades autónomas, y español como lengua extranjera, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial.

Es decir, que no regula los objetivos, competencias, contenidos y criterios de evaluación de los diferentes niveles con carácter universal para todas las lenguas, sino solo y exclusivamente para las lenguas que se enumeran en el artículo copiado *ut supra*. Solo así puede entenderse que no estén contemplados en él algunos idiomas oficiales en los estados miembros de la Unión Europea, entre otros el búlgaro, el turcochipriota, el croata, el eslovaco, el esloveno, el estonio, el letón, el lituano, el luxemburgués o el checo.

Los apartados 2 y 3 del art. 1º del RD 1041/2017, de 22 de diciembre, concretan los otros “objetos” del mismo, además de los explicitados en el apartado 1:

...establecer los efectos de los certificados acreditativos de la superación de las exigencias académicas establecidas para los niveles Básico, Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, así como determinar los requisitos mínimos de la documentación académica necesaria para garantizar la movilidad del alumnado respectivo.

Por otro lado, el art. 6.5 de este RD, establece que:

De acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas, las escuelas oficiales de idiomas podrán impartir cursos de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2 para la actualización, perfeccionamiento y especialización de competencias en idiomas dirigidos al profesorado y otros colectivos profesionales, y, en general, a personas adultas con necesidades específicas de aprendizaje de idiomas.

Este apartado es de gran importancia para el asunto que nos afecta, toda vez que,

además de estar exceptuado expresamente del carácter básico de la norma,²⁸ otorga amplias facultades a las administraciones educativas para impartir cursos de “actualización, perfeccionamiento y especialización” en cualesquiera idiomas dirigidos al profesorado, otros colectivos profesionales y en general a personas adultas.

D) Normativa autonómica

La competencia en esta materia es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y tiene como normas básicas la LO 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del derecho a la educación, y concordantes, que en su art. 2 dice:

La actividad educativa, orientada por los principios y declaraciones de la Constitución, tendrá, en los centros docentes a que se refiere la presente Ley, los siguientes fines:

e) La formación en el respeto de la pluralidad lingüística y cultural de España.

Y el art. 27.2 declara que “el Estado y las Comunidades Autónomas definirán las necesidades prioritarias en materia educativa, fijarán los objetivos de actuación del periodo que se considere y determinarán los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado.”

La Disposición final Primera, por su parte establece que “El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán dictar cuantas disposiciones sean precisas para la aplicación de la presente Ley.”

Posteriormente, la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su art. 6 bis (Distribución de competencias) determina que es competencia del Gobierno (del estado):

e) El diseño del currículo básico, en relación con los objetivos, competencias, contenidos, criterios de evaluación, estándares y resultados de aprendizaje evaluables, con el fin de asegurar una formación común y el carácter oficial y la validez en todo el territorio nacional de las titulaciones a que se refiere esta LO.

Si bien no determina cuáles son las materias a las que se aplica, por lo que hay que ponerlo en relación, por analogía, con la Disposición adicional trigésima octava de la LO 8/2013, de 9 de diciembre²⁹, para la mejora de la calidad educativa (Lengua castellana, lenguas cooficiales y lenguas que gocen de protección legal), que establece que “5. Aquellas Comunidades Autónomas en las que existan lenguas cooficiales que no tienen ese carácter en todo su territorio **o lenguas no oficiales que gocen**

28 Así lo dice expresamente su Preámbulo: “Este real decreto tiene carácter de norma básica, a excepción de su artículo 6.5, y se dicta al amparo del artículo 149.1.30.³ de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es posible la intervención excepcional del reglamento en la delimitación de lo básico, entre otros supuestos, cuando la utilización del reglamento resulte justificada por el carácter marcadamente técnico de la materia.”

29 Disposición adicional trigésima octava redactada por el número ochenta y nueve del artículo único de la L.O. 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

de protección legal podrán ofrecerlas en los términos que determine su normativa reguladora.”

A este respecto, la Comunidad Autónoma de Aragón recibió las competencias en materia de educación por medio del RD 1982/1998, de 18 septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria, por cuanto el Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por LO 8/1982, de 10 de agosto, y reformado por las LO 6/1994, de 24 de marzo, y 5/1996, de 30 de diciembre, establece en su art. 36.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles, y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y leyes orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen, y sin perjuicio de las facultades que atribuye al Estado el art. 149.1.30 y de la alta inspección para su cumplimiento y garantía. E igualmente el Estatuto de Autonomía de Aragón recoge, en su art. 73, las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de educación.

Entre las competencias transferidas se encuentran las EOI, así como “H. La aprobación, en el ámbito de sus competencias, del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.”

Estas competencias (en el momento de redactar este artículo) son atribuidas al Departamento de Educación, Cultura y Deporte por Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica de dicho Departamento.

De conformidad con lo establecido en el art. 1 del citado Decreto, correspondía al Departamento de Educación, Cultura y Deporte, la planificación, implantación, desarrollo, gestión y seguimiento de la educación en Aragón, así como el ejercicio de las funciones y servicios que corresponden a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza, cultura, deporte y política lingüística. En concreto, en su art. 1.2 i) La aprobación, en el ámbito de sus competencias, del currículo de los distintos niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo, del que formarán parte, en todo caso, las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.

Y el art. 14 atribuía a la Dirección General de Planificación y Equidad: 1 a) El impulso y coordinación de las acciones relativas a la planificación de las enseñanzas a las que se refieren las leyes educativas vigentes, así como su desarrollo curricular, el l) Las enseñanzas de régimen especial de idiomas y artísticas y el s) La educación permanente de las personas adultas, de acuerdo con la Ley 2/2019, de 21 de febrero, de aprendizaje a lo largo de la vida adulta en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De la misma manera, y de conformidad con lo señalado, en su art. 31.2, le correspondía, a través de la Dirección General de Política Lingüística, el ejercicio de la función de potenciar la enseñanza de las lenguas propias de Aragón en todos los

niveles y etapas, incluso la educación de adultos, con respeto a la voluntariedad de su aprendizaje, en colaboración con otras direcciones generales del Departamento e impulsar la elaboración de materiales didácticos.

Mediante Orden ECD/1274/2018, de 16 de julio, se reguló la certificación de conocimientos de la lengua aragonesa, incluyendo los niveles A2, B1 y B2, posteriormente dicha Orden se modificó mediante Orden ECD/1615/2020, de 29 de diciembre, incorporando el C1 y la mediación en todos los niveles.

De este modo se encuentran descritos los niveles, los criterios de evaluación, la descripción de las pruebas y los criterios de calificación de los niveles A2, B1, B2 y C1 de la lengua aragonesa y se ha adaptado a lo establecido en el RD 1/2019, de 11 de enero, por el que se establecen los principios básicos comunes de evaluación aplicables a las pruebas de certificación oficial de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1 y Avanzado C2 de las enseñanzas de idiomas de régimen especial.

E) Pruebas celebradas

Se convocaron y regularon mediante:

1. Resolución de 10 de enero de 2019
2. Resolución de 17 de octubre de 2022

Entre los meses de febrero y marzo de 2019, se llevaron a cabo las primeras pruebas para la obtención de los certificados de los niveles A2, B1 y B2, presentándose un total de 474 personas. Asimismo, durante los meses de octubre y noviembre de 2022, se llevaron a cabo pruebas para la obtención de los certificados de los niveles B2 y C1, presentándose un total de 154 personas.

Por lo que en este momento el número de personas que tienen acreditación a través de este sistema es el siguiente:

CUADRO 1

NIVEL	INSCRITOS	DECLARADOS APTOS
A2	137	36
B1	169	25
B2	168	131
C1	81	53

Fuente: Elaboración propia.

3.2.5. Dictamen del Consejo Consultivo

El CCA emitió con fecha 13 de junio de 2018 dictamen desfavorable con el número 139/2018.

Estas fueron sus razones “jurídicas”:

1. Sobre la habilitación legal el CCA considera que ...

... el proyecto de orden no tiene habilitación legal expresa y no parece una disposición de rango suficiente para establecer los requisitos de certificación oficial de conocimientos de la lengua aragonesa. La Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, no contiene ninguna habilitación al Departamento de Educación para que, mediante orden, desarrolle los contenidos de la Ley. Al contrario, la disposición final primera “faculta al Gobierno de Aragón para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución de la presente Ley”.

Sin embargo, esto no es así. El art. 12, relativo precisamente a la enseñanza determina que “El Gobierno de Aragón, **a través del departamento competente en materia de educación**, garantizará este derecho mediante una oferta adecuada en los centros educativos.” Sobre este particular el CCA considera que este artículo no “constituye habilitación legal expresa”, y expone a continuación que el art. 13 encarga al Gobierno de Aragón el impulso de los materiales didácticos necesarios. No parece que esta actuación precise de una norma aprobada por el Consejo de Gobierno, por lo que la alusión al Gobierno de Aragón, lo es (en este caso y por extensión en otros de la norma) de manera genérica.

2. Sobre el carácter básico de la normativa estatal

(...) La lengua aragonesa a pesar de ser “...una de las manifestaciones más destacadas del patrimonio histórico y cultural aragonés y un valor social de respeto, convivencia y entendimiento”, no goza de la condición de lengua cooficial en esta Comunidad Autónoma con arreglo al art. 3.2 de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Motivo por el que, a pesar de lo destacado de la normativa propuesta a consideración, ésta es contraria a la normativa básica en la materia, por lo que es difícil justificar su constitucionalidad con arreglo al reparto competencial. (...) Como hemos analizado anteriormente el texto propuesto no se ajusta a la normativa básica en la materia.

(...) Con la aprobación del RD 1041/2017, el Gobierno fijó las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación y el currículo básico de los niveles intermedio B1, intermedio B2, avanzado C1, y avanzado C2 de los idiomas impartidos en las escuelas oficiales de idiomas. El RD. 1041/2017 tiene carácter de norma básica, a excepción de su art. 6.5, y se dicta al amparo del art. 149.1.30.^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.

Sobre este particular se ha dicho y justificado anteriormente que esta cuestión está exceptuada expresamente del carácter de norma básica y se da aquí por reproducido lo argumentado y se recuerda lo que dice el Preámbulo del RD 1041/2017, de 22 de diciembre: “Este real decreto tiene carácter de norma básica, a excepción de su art. 6.5”.

Trata de argumentar a continuación el CCA en contra de la posibilidad de adaptación al MCERL del aragonés:

Es cierto que, de conformidad con la LOE, las EOI deberán “facilitar el estu-

dio de otras lenguas que por razones culturales, sociales o económicas presenten un interés especial” (art. 60), aunque no sean oficiales en los estados miembros de la Unión Europea, como es el caso de la lengua aragonesa. Sin embargo, las EOI no pueden impartir esas otras lenguas con sujeción al esquema básico del MCERL, por la sencilla razón de que el RD. 1041/2017 las ha dejado fuera de dicha homologación y certificación común. La certificación del nivel de lengua aragonesa, en definitiva, no podría tener efectos en todo el territorio nacional ni permitir la movilidad de los estudiantes entre las distintas EOI, porque ha quedado excluida del marco común básico fijado por el Estado. Incluso en su nivel básico, cuyo currículo y diseño se deja a las Administraciones educativas autonómicas y que no corresponde en exclusiva a las EOI, los idiomas sujetos al MCERL son exclusivamente los del art. 1.1. del RD. 1041/2017 (art. 4.1) puesto que su efecto se extiende a todo el territorio nacional. Lo que no significa -insistimos- que la lengua aragonesa no pueda ser objeto de enseñanza y protección, aunque fuera del MCERL cuya competencia básica corresponde al Estado.

Esta argumentación simplemente no es cierta, el RD de referencia en ningún caso dice expresamente que las “otras lenguas” cuyo estudio se facilite no puedan impartirse con sujeción al esquema básico del MCERL, es más, la enseñanza de cualquier lengua puede adaptarse al Marco. Por otro lado, las equivalencias del Anexo II no son entre las lenguas, sino entre las diversas regulaciones que se han sucedido (RD 944/2003, de 18 de julio; las reguladas por el RD 1629/2006, de 29 de diciembre y este Decreto).

3. Sobre el ámbito territorial en que pueden se puede impartir la enseñanza, dice:

El marco jurídico aplicable al uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón se encuentra en la citada Ley 3/2013, y el proyecto de orden sometido a nuestra consideración se aparta de dicho marco legal. En primer lugar, porque no ha tenido en cuenta que su enseñanza debería atender al principio de “uso predominante” en determinadas zonas de la Comunidad Autónoma (artículos 7 EAA y 2 de la Ley 3/2013). Y, en segundo lugar, porque vulnera los artículos 7 y 8 de la Ley 3/2013 que describen las funciones de la AAL, única institución científica oficial en el ámbito de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón con competencia para “establecer las normas referidas al uso correcto de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón” (art. 7.2. a). Antes de la puesta en marcha de la “Academia” ... el proyecto de orden pretende regular el uso correcto de la lengua aragonesa, incorporar sus enseñanzas a las EOI, en sus niveles básicos (A2) e intermedio (B1 y B2), regular los certificados “en el MCERL” (art. 1) y organizar su enseñanza en régimen presencial “conforme a lo establecido con carácter general para el resto de idiomas de régimen especial que se imparten en la Comunidad Autónoma de Aragón” (art. 2).

Este es, sin duda, uno de los puntos más débiles del Dictamen:

En primer lugar porque, precisamente, las EOI son una red en la que se imparten lenguas fuera de su territorio de uso, tanto lenguas extranjeras como lenguas oficia-

les de otras comunidades autónomas. No se entendería que, en el caso del aragonés, solo pudieran impartirse en los territorios de uso predominante.

En segundo lugar, porque el requisito de un organismo normativizador no se exige en ninguna de las lenguas que se imparten en las EOI. El ejemplo paradigmático sería el inglés que carece de él. Tampoco se entendería que, precisamente esto, se utilizara como “excusa extrajurídica” para negar la posibilidad de impartición.

4.- Respecto a las equivalencias.

En relación con la “Disposición Adicional única. Equivalencias”, consideramos que el proyecto de orden deja un margen de discrecionalidad absoluto para que el Consejero competente en educación no universitaria, mediante orden, pueda establecer las equivalencias entre los títulos regulados en la orden y otros títulos, diplomas o certificados de lengua aragonesa. Consideramos que dicha disposición vulnera el marco básico estatal diseñado en el RD 1041/2017 y resulta contraria al principio de jerarquía normativa, ya que una orden no puede habilitar al propio Departamento para que, mediante orden, desarrolle lo previsto en ella (art. 128.3 LPAC). Precisamente por carecer de habilitación legal expresa, tampoco la “Disposición final primera. Facultad de aplicación y ejecución” del proyecto de orden puede facultar a las Direcciones Generales con competencia en materia de enseñanzas de idiomas y política lingüística para dictar “las resoluciones necesarias para la aplicación y ejecución de lo dispuesto en esta orden”.

Sin embargo, así se ha venido haciendo por el Gobierno de Aragón, por ejemplo, la Orden de 11 de noviembre de 2014, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se regula el reconocimiento de la acreditación de la competencia lingüística conforme al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas en la Comunidad Autónoma de Aragón,³⁰ que además faculta “a las Direcciones Generales del Departamento para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuantas resoluciones sean necesarias para la aplicación y ejecución de lo establecido en la presente orden”.³¹

Conclusiones:

1.- El CCA no ha tenido en cuenta en su dictamen las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza y que las EOI's son un instrumento para la alfabetización de adultos independiente del territorio en que se encuentren y, especialmente, fuera de las zonas de uso de cada lengua.

2.- El RD 1041/2017, de 22 de diciembre tiene carácter de norma básica, a excepción, precisamente, de su art. 6.5, que establece la posibilidad de las Administraciones educativas de impartir cursos de los diferentes niveles para la actualización, perfeccionamiento y especialización de competencias en idiomas dirigidos al profesorado y otros colectivos profesionales, y, en general, a personas adultas con necesidades específicas de aprendizaje de idiomas.

³⁰ BOA núm. 237, de 3 de diciembre de 2014.

³¹ Véase: Resolución de 12 de abril de 2018, del Director General de Planificación y Formación Profesional. Y para el caso de las lenguas propias: Resolución de 26 de junio de 2023, del Director General de Política Lingüística.

3.- Las “equivalencias” se regulan habitualmente mediante Orden de la persona que ostenta la consejería de Educación, e incluso se habilita a los directores generales para su actualización.

3.3 Dictamen 89/2023 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”

3.3.1 El procedimiento

El procedimiento se inició mediante “Orden del Consejero de Educación, Cultura y Deporte... 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.

Sometido al trámite de audiencia y de información pública³², en el periodo de alegaciones se recibieron propuestas de la Universidad de Zaragoza, El Justicia de Aragón, Comisiones Obreras de Aragón y las direcciones generales Carreteras y 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”.

Las alegaciones de la Universidad de Zaragoza y de El Justicia de Aragón, hicieron conveniente que se fusionaran con este expediente los que estaban tramitándose para la declaración de las zonas de utilización histórica predominante del aragonés y el catalán de Aragón, justificándose con Memoria con fecha 23 de diciembre de 2022.

Se emitió, igualmente, Informe por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de fecha 4 de enero de 2023, que dio lugar a una 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 CCA.

3.3.2 El Dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

Remitido el expediente con fecha 27 de enero, el Pleno del Consejo Consultivo de Aragón emitió dictamen desfavorable número 89/2023, con fecha 12 de abril de 2023, fuera del plazo de treinta días que para ello le concede el art. 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 art. 23.3. Esta cuestión tiene re-

³² BOA núm. 225, de 21 de noviembre de 2022.

levancia pues, como está previsto en la Ley electoral de Aragón y era sobradamente conocido, con fecha 4 de abril el Gobierno de Aragón entró en funciones por haberse disuelto las Cortes de Aragón.

Las “Consideraciones jurídicas” se componen de 53 párrafos divididos en cinco apartados.

Sobre los tres primeros apartados no hay nada destacable.

Nos detendremos en los apartados IV (párrafos 18 a 41) y V (42 a 53).

El 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, lo que hace irrelevante la consideración.

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. Sin embargo, en virtud del principio de autonomía municipal (art. 168 CE), parece 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, dice, cumplen con la premisa de ser desarrollo normativo, pero a los que les otorga una confusa redacción, sin embargo, no concreta cual sea esa confusión. En párrafos posteriores (30 a 33) el Dictamen propone la supresión de algunos párrafos de estos artículos.

Los párrafos 24 y 25 deben ser estudiados conjuntamente, pues en el primero de ellos dice 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: “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 EAA (art. 7) otorga esta categoría a los “hablantes”, mientras la Ley 3/2013 lo hace a los “aragoneses”. En el texto se opta por la jerarquía normativa incorporando el lenguaje inclusivo (“personas hablantes”), sin embargo el Dictamen propone “los aragoneses” o “los ciudadanos”, o simplemente “las personas”.

El párrafo 27 hace una interpretación restrictiva del derecho, posibilitando sólo que se pueda dirigir el ciudadano a la administración en aragonés o catalán de Aragón, pero no que sea contestado en esa lengua; esta exégesis no se compadece con el art. 7 EAA, 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 párrafo 33 alude a la incongruencia entre la Ley de carreteras (1998) y la Ley 3/2013, que ya había sido advertido por el centro directivo y resuelto atendiendo al principio de prevalencia de la ley posterior (Art. 2 Cc).

El 34, al estudiar el art. 8 (publicación en el *BOA*) lo considera superfluo, y 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.

El 38, relativo al himno de Aragón, además de hacer *in fine* un comentario extra-jurídico que revela claramente el espíritu del dictamen,³³ dice que el precepto es confuso, sin embargo precisamente esta redacción es el desarrollo reglamentario a que se refiere la Ley 3/1989.

En cuanto a la regulación material 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, cuyo art. 35 modificó sustancialmente el art. 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 **art. 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 art. 2 Cc, pero no es necesario, pues la interpretación de esta reforma la hizo el TC en su STC 56/2016, de 17 de marzo, cuando en su FJ 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 decla-

33 “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.”

ración 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 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 sea esa “legislación de procedimiento administrativo” para que pueda ser analizada.

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

Así, la STS de 8 de marzo de 2012, o la de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª (Sala 3ª CA, S.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 3ª CA, S.5ª, de 26 de Julio de 2013, en cuyo F.J. 6º, cita otras sentencias con la misma argumentación:

[...] 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 art. 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**.

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

Efectivamente, nos encontramos ante una cuestión que viene determinada por lo ya expuesto en cuanto a la previsión del art. 7.2 EAA 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 CELRoM (instrumento legal que forma parte del derecho interno español y, según la doctrina, del bloque de constitucionalidad y que,

además la STC 56/2016 declaró expresamente que protege a las lenguas propias de Aragón), que, en su art. 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 art. 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 RD 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 art. 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 art. 44 del RD 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.

En conclusión:

1. En cuanto a la posibilidad de dirigirse y ser contestado por las administraciones en la lengua propia, el CCA hace una interpretación restrictiva que no se compadece con el espíritu de la Ley que habla de las “relaciones de los ciudadanos con la administración”.

2. El CCA no ha tenido en cuenta la reiterada Jurisprudencia del TS relativa a la no caducidad de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales.

3. La denominación de aragonés y catalán de Aragón para las lenguas propias de Aragón, son las que establece la normativa vigente y así lo ha reconocido el TC.

4. En cuanto a la capacitación de los trabajadores públicos en la lengua propia, viene determinada por la CELRoM, la necesidad de dar respuesta al derecho reconocido en el art. 16 de la Ley 3/2013 y a las previsiones del RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

4. Conclusiones generales

1. El Gobierno de Aragón ha solicitado en muy contadas ocasiones para la cuestión lingüística la intervención de su más alto órgano consultivo en materia jurídica. Desde la creación de la COJA hasta su primera intervención tuvieron que transcurrir 16 años y desde esta intervención hasta las tres siguientes (ya del CCA) 17 años. Solo una intervención desde 1995 hasta 2018 y las otras tres en las legislaturas en que existió una Dirección General de Política Lingüística.

2. Han sido desfavorables los tres dictámenes solicitados por la Dirección General de Política Lingüística.

3. Ninguna de las dos entidades superiores del asesoramiento jurídico en la Comunidad Autónoma de Aragón, COJA y CCA, se ha planteado en sus dictámenes utilizar interpretación analógica, con situaciones similares para las lenguas cooficiales, para completar el ordenamiento jurídico aragonés en lo referido a las lenguas propias, un patrimonio frágil cuya protección requiere de todas las medidas posibles. En este sentido la CELRoM establece varios principios interpretativos favorables a las lenguas minoritarias, en sus arts. 4, 5 y 7, incluyendo la discriminación positiva.

5. Referencias

5.1. Bibliografía

ENTRENA CUESTA, Rafael, en GARRIDO FALLA, Fernando (dir.) (1980): *Comentarios a la Constitución*. Madrid, Cívitas.

ESPÍN, Eduardo (1995): “La cuestión lingüística en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Constitución y Derecho Público. Estudios en Homenaje a Santiago Varela*. Valencia, Tirant lo blanc.

FERNÁNDEZ ESPINAR, L.C. (1987): “La doctrina constitucional sobre el bilingüismo”, *Poder Judicial*, nº 7, septiembre, Consejo General del Poder Judicial.

Gran Enciclopedia Aragonesa (1980). Zaragoza, Unali.

- LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio (2000). *El Régimen Jurídico del multilingüismo en Aragón*. Zaragoza, Diputación General de Aragón – Caja de Ahorros de la Inmaculada.
- LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio (2006): “Estatuto jurídico de las lenguas en la Comunidad Autónoma de Aragón”, en José Manuel Pérez Fernández (coord.), *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas de España*, Barcelona, Atelier, pp. 215-248.
- LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio (2021): “Minoritarias dentro de la minorización. La doble discriminación de las lenguas no oficiales. El caso aragonés”, *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, 76, p. 57-78.
- MILIÀN I MASSANA, Antoni (1990): *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Vol. I. Barcelona, Institut d’Estudis Autònòmics.
- SERRANO LACARRA, Carlos (2014): *País y lenguas: La lengua aragonesa en la revista El Ebro*. Zaragoza, Aladrada Editorial.

5.2. Jurisprudencia

- STC 82/1986, de 26 de junio de 1986. BOE, núm. 159, de 4 de julio de 1986.
- STC 204/1992, de 26 de noviembre. BOE, núm. 307, de 23 de diciembre de 1992.
- STC 27/1996, de 15 de febrero. BOE núm. 67, de 18 de marzo de 1996.
- STC 48/2000, de 24 de febrero. BOE núm. 76, de 29 de marzo de 2000.
- STC 56/2016, de 17 de marzo. BOE, núm. 97, de 22 de abril de 2016.

5.3. Fuentes jurídicas

- LO 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.
- LO 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del derecho a la educación.
- LO 2/2006, de 3 de mayo, de educación.
- LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.
- LO 5/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y ratificada por España mediante Instrumento de 2 de febrero de 2001.
- Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Ley 16/1990, de 13 de julio, de la Generalitat de Catalunya, sobre el Régimen especial del Valle de Arán.
- Ley 1/1995, de 16 de febrero del Presidente y del Gobierno de Aragón.
- Ley 7/1998, de 16 de julio por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial de Aragón.
- Ley 1/1998, de 23 de marzo Principado de Asturias, de uso y promoción del bable/asturiano.
- Ley 3/1999, de 10 de marzo del Patrimonio Cultural Aragonés.
- Ley 15/1999, 29 diciembre, de medidas tributarias, financieras y administrativas.
- Ley 1/2009, del Consejo Consultivo de Aragón.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 2/2016, 28 enero, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón.

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.

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.

Real Decreto 1982/1998, de 18 septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de enseñanza no universitaria.

Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, establece el currículo básico de los niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se establecen las equivalencias entre las Enseñanzas de idiomas de régimen especial reguladas en diversos planes de estudios.

Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Aragón.

Decreto 108/2020, de 11 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Decreto de 3 de abril de 2023, del Presidente de Aragón, por el que se convocan elecciones a las Cortes de Aragón.

Decreto 132/1996, de 11 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora.

Orden ECD/1274/2018, de 16 de julio, por la que se regula la certificación de conocimientos de la lengua aragonesa.

Orden ECD/1591/2020, de 30 de diciembre, por la que se regula el reconocimiento de la acreditación de la competencia lingüística en las lenguas propias de Aragón conforme al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas en la Comunidad Autónoma de Aragón.