



Consejo Consultivo de Aragón



1982-2022  
Aniversario  
Estatuto de  
Autonomía de  
Aragón

**DICTAMEN N.º 126 / 2022**

Sra. D.ª Vega ESTELLA IZQUIERDO  
Presidenta, p.s.  
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS  
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI  
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D.ª Elisa MOREU CARBONELL  
Sra. D.ª Mª José PONCE MARTINEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en reunión celebrada el día 1 de junio de 2022, emitió el siguiente Dictamen.

El Consejo Consultivo de Aragón ha examinado el expediente remitido por el Vicepresidente del Gobierno de Aragón, sobre el «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades».

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.-** El 13 de mayo de 2022 ha tenido entrada en el Registro de este Consejo Consultivo solicitud de dictamen en relación con el expediente de Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas del Exterior y sus Comunidades, formulado por el Vicepresidente del Gobierno de Aragón, adjuntando el expediente administrativo en formato electrónico con un índice.



**Segundo.-** Los documentos que integran el expediente administrativo remitido al Consejo Consultivo, tal y como se detalla en el índice, son los siguientes:

1. Orden de inicio de 24 de marzo de 2021 del Vicepresidente, por la que acordó el inicio del procedimiento, del procedimiento de elaboración del «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas del Exterior y sus Comunidades», y se encomienda a la Dirección General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos la elaboración del citado anteproyecto y la realización de los trámites necesarios para su aprobación.

2. Memoria justificativa del anteproyecto de Ley, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, y que consta de 19 páginas.

3. Memoria económica del anteproyecto de Ley, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, y que consta de 7 páginas.

4. Informe Evaluación de impacto de género, de impacto por razón de identidad o expresión de género u orientación sexual, y de impacto por razón de discapacidad, firmado por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, y que consta de 16 páginas.

5. Borrador del anteproyecto de ley, que cuenta con 55 artículos (en cinco capítulos), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales, y que consta de 43 páginas. No se encuentra fechado.

6. Informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería de 23 de junio de 2021, que consta de 4 páginas.

7. Informe del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos de 24 de junio de 2021, de contestación al anterior, y que consta de 2 páginas.

8. Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de 20 julio de 2021, y que consta de 11 páginas.

9. Memoria que recoge las aportaciones en el proceso participativo del anteproyecto.

10. Segundo borrador del anteproyecto de ley, que cuenta con 57 artículos (en cinco capítulos), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales, y que consta de 43 páginas. No se encuentra fechado.

11. Escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, de 10 de febrero de 2022, en el que indica que su departamento no tiene ninguna alegación que realizar al anteproyecto.

12. Escrito del Secretario General Técnico de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento, de 10 de febrero de 2022, en el que se comunican las alegaciones de su departamento, y que consta de 3 páginas.

13. Informe del Secretario General Técnico de Economía, Planificación y Empleo, de 14 de febrero de 2022, que recoge las alegaciones de su departamento, y que consta de 3 páginas.



14. Escrito del Secretario General Técnico de Educación, Cultura y Deporte, de 14 de febrero de 2022, en el que se comunican las alegaciones de su departamento, y que consta de 1 página.

15. Escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 14 de febrero de 2022, en el que indica que su departamento no tiene ninguna alegación que realizar al anteproyecto.

16. Informe de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, de 9 de marzo de 2022, en el que se comunican las alegaciones de la misma, y que consta de 6 páginas.

17. Tercer borrador del anteproyecto de ley, que cuenta con 57 artículos (en cinco capítulos), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales, y que consta de 44 páginas. No se encuentra fechado.

18. Informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, de 10 de mayo de 2022, consta de 2 páginas.

9. Cuarto borrador del anteproyecto de ley, que cuenta con 57 artículos (en cinco capítulos), cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales, y que consta de 43 páginas. No se encuentra fechado.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

#### Carácter facultativo del dictamen del Consejo Consultivo de Aragón

- 1 Procede declarar, en primer término, que el dictamen solicitado se encuentra dentro del ámbito competencial que legalmente tiene atribuido el Consejo Consultivo de Aragón. En efecto, el artículo 16.1.1) de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, incluye los Anteproyectos de Ley entre los asuntos respecto de los que el Consejo Consultivo podrá ser consultado, con carácter facultativo. En el mismo sentido la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en su artículo 52.6, en redacción acordada por Ley 4/2021, de 29 de junio.
- 2 Todo ello de acuerdo con la disposición transitoria única del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón.
- 3 El dictamen del Consejo Consultivo, conforme a lo previsto en el artículo 14.2 de la Ley 1/2009, se fundamentará en derecho, debiendo referirse, dada la naturaleza del texto sometido a consulta, a su adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, a la legislación básica y a cuestiones de técnica normativa, sin que puedan valorarse, desde otros puntos de vista,



las concretas opciones de regulación normativa que se contienen en el anteproyecto de ley objeto de consulta.

- 4 Tratándose de un Anteproyecto de Ley, texto de naturaleza normativa, la competencia corresponde al Pleno del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009 de 30 de marzo.

## II

### Título competencial

- 5 La competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para intervenir en la materia que es objeto del anteproyecto de decreto deriva del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que en su artículo 8 dispone: «los poderes públicos aragoneses deben fomentar los vínculos sociales y culturales con las comunidades aragonesas del exterior y prestarles la ayuda necesaria, así como velar para que las mismas puedan ejercitar su derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés. Una ley de las Cortes de Aragón regulará el alcance, el contenido y la forma de ejercicio de este derecho, sin perjuicio de las competencias del Estado». Señala el mismo artículo que «el Gobierno de Aragón, en el ámbito de sus competencias, podrá formalizar acuerdos de cooperación con instituciones y entidades de los territorios en los que existan comunidades aragonesas del exterior y solicitar del Estado la celebración de los correspondientes tratados o convenios internacionales».
- 6 En el mismo sentido, el artículo 96 del Estatuto de Autonomía de Aragón se refiere a la competencia de la Comunidad autónoma de Aragón para impulsar su proyección en el exterior y promover sus intereses en dicho ámbito. Previsiones estatutarias que hallan su fundamento en lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución española, y en la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en su sentencia 165/1994, de 26 de mayo.
- 7 La competencia en materia de desarrollo estatutario corresponde a la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón, según lo previsto en el artículo 1.1.d) del Decreto 17/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia.
- 8 La iniciativa se atribuye al Gobierno de Aragón, según lo dispuesto en el artículo 37 de la LPGA, que regula el procedimiento para la elaboración de los proyectos de Ley de iniciativa gubernamental.
- 9 El anteproyecto de ley se encuentra incluido en el plan anual normativo del Gobierno de Aragón correspondiente al año 2022 aprobado por acuerdo de 22 de diciembre de 2021, del Gobierno de Aragón.

## III

### Procedimiento de elaboración

- 10 Las previsiones contenidas en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para las iniciativas legislativas autonómicas —tal y



como se afirma en el Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de 20 julio de 2021— no tienen carácter básico, tras haber sido declarados contrarios al orden constitucional de competencias por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo. Así pues la tramitación debe adaptarse a la normativa aragonesa, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la redacción acordada por Ley 4/2021, de 29 de junio (en adelante LPGA).

- 11 Con carácter general y como cuestión previa, a la vista del expediente remitido se comprueba que en la tramitación del proyecto se han respetado los principios de buena regulación previstos en el artículo 43 de la LPGA, debiendo destacarse como, de manera acertada, queda suficientemente justificada en la parte expositiva del «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades».
- 12 Inicio del procedimiento y proceso participativo previo. El procedimiento se inicia mediante Orden de 24 de marzo de 2021, del Vicepresidente del Gobierno de Aragón, que encomendó la elaboración del anteproyecto al Director General de Desarrollo Estatutario y programas europeos.
- 13 En cuanto al proceso participativo, conforme a lo previsto en el artículo 54.5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, existe una memoria en el expediente —una hoja de cálculo de Microsoft Excel— en la que se recogen las aportaciones aceptadas en su totalidad en el proceso participativo, las aceptadas parcialmente y las no incorporadas.
- 14 No consta en el expediente las fechas en que se llevó a cabo este proceso participativo, aunque de la página:  
<https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/232476231207>  
Parece que se llevó a cabo desde el 27 de febrero de 2017 a 21 de enero de 2022. La acreditación de este extremo debería incorporarse al expediente.
- 15 Memoria justificativa. De conformidad con lo establecido en el artículo 48.3 de la LPGA, «el proyecto irá acompañado de una memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación».
- 16 En este expediente, la memoria justificativa del anteproyecto de ley, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, dividida en cuatro apartados: necesidad de su promulgación; inserción en el ordenamiento jurídico; contenido de la norma, oportunidad e impacto social de la norma.
- 17 En relación con la necesidad de promulgación de la norma y su inserción en el ordenamiento jurídico, la memoria considera que:

«Los más de veinte años de vigencia y aplicación de la Ley 5/2000 han puesto de manifiesto la necesidad de abordar modificaciones de calado del régimen jurídico aplicable a las comunidades aragonesas en el exterior, así como de ampliar el acervo de derechos y prestaciones reconocidos, y de adaptar al actual marco normativo autonómico. En este sentido, la magnitud de los cambios a adoptar, en el marco del mandato contenido en el artículo 8 del Estatuto de Autonomía en relación con dichas comunidades, y el propio principio de seguridad jurídica, aconsejan la aprobación de un nuevo texto legal que, derogando al anterior, regule de manera completa y actualizada el alcance, contenido y forma de ejercicio del derecho de las comunidades aragonesas del exterior a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés.»



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 126/2022

Así, la nueva norma persigue los siguientes objetivos, en relación con la ya aprobada, lo que, a juicio de esta Dirección General, justifica su necesidad:

1. En primer lugar, parece necesario aclarar y estructurar determinados conceptos básicos que en el anterior texto podían conducir a confusión, dificultando así la consecución de la necesaria seguridad jurídica del texto:

1.1. Así, el término aragonesidad, -reconocida a los miembros de las comunidades aragonesas del exterior-, y que pese a figurar en un texto legal consolidado no aparece reconocido como tal en el propio diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, requiere de una definición expresa en el cuerpo legal.

1.2. Por otro lado, en el texto vigente se aprecia cierta confusión en la definición de miembros de las comunidades aragonesas del exterior, y la diferenciación con las Casas y Centros de Aragón en el exterior. El anteproyecto de ley persigue diferenciar entre dos regímenes. Por un lado, el de los Aragoneses y Aragonesas en el Exterior, entendiendo por tales aquellas personas que, por orígenes, régimen jurídico, vecindad administrativa o especial vinculación con Aragón, tienen derecho a participar, colaborar y compartir la vida cultural y social de Aragón, y a las que se pretende dotar de un estatuto específico para la efectividad de ese derecho, en consonancia con lo previsto en el Estatuto de Autonomía, y por otro, el de las comunidades aragonesas en el exterior. Éstas son, de manera específica, las Casas y Centros de Aragón en el Exterior y sus agrupaciones, y se constituyen en segundo sujeto destinatario de la norma. Tanto a Aragoneses y Aragonesas en el Exterior como a sus comunidades (Casas y Centros de Aragón en el exterior y sus agrupaciones) se les reconoce la aragonesidad, lo que da pie a un elenco de derechos y prestaciones para garantizar su participación y colaboración en la vida cultural y social de Aragón. No obstante, se trata de dos elementos diferenciados, necesariamente, ya que la condición de Aragonés o Aragonesa en el Exterior no viene determinado por el hecho de formar parte de alguna de las comunidades aragonesas en el exterior.

2. En lo que se refiere de manera específica a los Aragoneses y Aragonesas en el Exterior, cabe resaltar lo siguiente:

2.1. En primer lugar, parece procedente crear un Registro de Aragoneses y Aragonesas en el exterior, de carácter público, como instrumento que:

- permita tener conocimiento de las personas pertenecientes a dicho colectivo, que voluntariamente quieran escribirse en el mismo;

- facilite la comunicación con los mismos, posibilitando que se instrumente por las administraciones públicas aragonesas el disfrute de los derechos inherentes a su condición; - posibilite el ejercicio de tareas de carácter estadístico.

2.2 La nueva norma persigue, a diferencia de la vigente, crear una suerte de estatuto de los Aragoneses y Aragonesas en el exterior, a través de la enumeración del conjunto de derechos que les son reconocidos, y que en gran medida vienen ya declarados en el acervo de normas autonómicas. Con ello se persigue la creación de un sentimiento de identidad, el fortalecimiento de la seguridad jurídica, la mayor facilidad en el conocimiento y disfrute de dichos derechos y la adaptación al marco normativo vigente en el momento de aprobación de la norma. Así, y entre otros derechos, se hace referencia a:

- derechos de carácter político.

- Derechos referidos al trato igualitario por parte de las administraciones públicas aragonesas, independientemente del origen, género e identidad de género, orientación, residencia, etc

- derechos de carácter cultural.

- derechos sociales.

- especial referencia a la pertenencia al colectivo de jóvenes o personas mayores.

- de manera específica se mantienen los derechos establecidos en la norma anterior para facilitar el retorno de los Aragoneses y Aragonesas en el Exterior, atendiendo al carácter migrante de la sociedad aragonesa, y a la necesidad de establecer mecanismos que, en su caso, faciliten la vuelta a sus orígenes.



- derechos en relación con el régimen de derecho civil foral aragonés, posibilitando que se informe de las condiciones en las que se puede perder la vecindad civil aragonesa, para facilitar que se opere en sentido contrario.

- etc.

3. Respecto a las comunidades aragonesas en el exterior, con la nueva norma se pretende clarificar y estructurar mejor su régimen, en los siguientes términos:

3.1 Diferenciando entre Casas y Centros de Aragón en el Exterior y sus agrupaciones, que podrán revestir la forma de federaciones, confederaciones, o cualquier forma jurídica reconocida en derecho.

3.2 desarrollando el procedimiento para el reconocimiento tanto de las Casas y Centros de Aragón en el exterior como de sus agrupaciones, redefiniendo los requisitos para ello, que la práctica administrativa había demostrado que en determinados aspectos requerían una revisión. Igualmente, se desarrolla el procedimiento para la revocación de dicho reconocimiento, -que en el anterior texto adolecía de imprecisión, pudiendo producir indefensión jurídica-.

3.3 Se mantiene el Registro de Comunidades Aragonesas en el exterior, como instrumento público para la inscripción de las entidades.

3.4 Se recoge un catálogo de prestaciones reconocidas a las comunidades aragonesas en el exterior, no sólo de carácter económico, para una mejor prestación de sus servicios. En gran medida, y atendiendo a la experiencia acumulada, se mantienen prestaciones ya reconocidas que se complementan y desarrollan ajustándolas a las necesidades detectadas.

3.5 En general, se establece una estructura y tipología del título dedicado a las comunidades aragonesas en el exterior más adecuada a las directrices de técnica normativa, mejorándose así la calidad jurídica del texto.

4. En cuanto a la regulación de los órganos de relación de la administración con las comunidades aragonesas en el exterior, se mantiene el Consejo de Comunidades Aragonesas en el exterior y el Congreso de Comunidades Aragonesas, si bien:

- Se revisa la composición de ambos órganos, para adaptarla a las necesidades detectadas y a la realidad institucional, clarificándola y dotándoles de una mejor operatividad.

- Se desarrolla la composición y funcionamiento del Consejo, explicitando las funciones encomendadas a la presidencia, a personas que desempeñan funciones de vocal y a la secretaría, adecuándose a la regulación de los órganos colegiados.

- Se dedica una sección específica al Pleno y a la Comisión Permanente del Consejo, para dotarles de mayor relevancia y clarificar sus competencias.

- En general, y aunque se mantiene la habilitación al Gobierno de Aragón para el desarrollo mediante disposición complementaria de sendos órganos, se incluye en la norma con rango legal los aspectos más relevantes, para dotar a la estructura orgánica de un nivel normativo más adecuado.

5. Finalmente, se mantienen las disposiciones de la ley anterior relativas a acuerdos de cooperación y tratados internacionales, que desarrollan lo previsto en el artículo 8 del estatuto de Autonomía, al entenderse que se ajustaban a la norma y resultaban adecuadas al tenor del Estatuto».

18

Existe una memoria económica del anteproyecto de ley, del Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, en la que se manifiesta que el coste económico de la implementación de determinados derechos, como la posibilidad de que la Administración autonómica aragonesa establezca programas de ayuda para los Aragoneses y Aragonesas mayores en el exterior que se encuentren en situación de necesidad por carecer de rentas e ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, de acuerdo con la realidad socioeconómica de su lugar de residencia, dependerá de que la medida se haga efectiva, en su caso, a través de la normativa correspondiente. Y, en cuanto al artículo 24,



que establece medidas para facilitar el retorno e integración de los aragoneses en el exterior, su coste económico dependerá de su desarrollo, al estar contempladas como una posibilidad para las administraciones públicas aragonesas.

- 19 Por lo que se refiere al impacto social, la memoria lo considera positivo en los siguientes aspectos:

«.- Aragón es tierra tradicional de personas migrantes. El importante número de personas con origen o vinculadas a Aragón en la "diáspora" justifican la adopción de medidas que permitan tanto valorar su existencia, como ayudarles a mantener su vínculo con Aragón y reforzar sus derechos. En este sentido, el impacto social del anteproyecto es claramente positivo.

.- Las comunidades aragonesas en el exterior vienen desarrollando una actividad fundamental, de fomento de la imagen de Aragón, y de asistencia y establecimiento de redes de colaboración y apoyo entre sus personas miembros. En este sentido, el nuevo modelo establecido en el anteproyecto facilitará el apoyo a esas comunidades, y reforzará las medidas administrativas para facilitar su creación y el desarrollo de su actividad».

- 20 Existe un extenso informe evaluación de impacto de género, de impacto por razón de identidad o expresión de género u orientación sexual, y de impacto por razón de discapacidad, firmado por el Director General de Desarrollo Estatutario y Programas Europeos, de 15 de junio de 2021, en cumplimiento de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, que establece en su artículo 18 que «los poderes públicos de Aragón incorporarán el desarrollo de la evaluación previa del impacto de género en el desarrollo de su normativa, planes, programas y actuaciones en el ámbito de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres».
- 21 En el informe sobre impacto de género se incorpora una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género en previsión del artículo 44 de la Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con la modificación del apartado 3 del artículo 37 de la LPAGA recogida en la Ley 18/2018, de 20 de diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- 22 También se recoge en dicho informe el impacto por razón de discapacidad, de acuerdo con la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, que en su artículo 78 establece que «todos los anteproyectos de Ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Aragón y puedan afectar a personas con discapacidad deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de discapacidad que analice los posibles efectos negativos y positivos sobre las personas con discapacidad y establezca medidas que desarrollen el derecho de igualdad de trato».
- 23 Informes preceptivos y otros informes del expediente. Durante la tramitación del proyecto de decreto se han incorporado al expediente los siguientes informes:
- Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de 20 julio de 2021, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 a) de la LPGA, que se pronuncia sobre el ámbito competencial, la corrección del procedimiento seguido, el contenido de la norma.
  - Informe del letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 10 de mayo de 2022, según artículo 52.5 de la LPGA.



c) El proyecto de Decreto se ha sometido informe de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, que fue emitido el 9 de marzo de 2022.

- 24 Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el anteproyecto de ley junto con la memoria justificativa, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, <https://transparencia.aragon.es>.
- 25 Desde nuestro dictamen n.º 198/2018 advertimos que la información en publicidad activa debe hacerse en un formato reutilizable del tipo XML («eXtensible markup language»), es decir, que permita representar información estructurada en la web y que esta información pueda ser almacenada, transmitida, procesada, visualizada e impresa por diversos tipos de aplicaciones y dispositivos. En esta tramitación, salvo la orden de inicio del expediente, se ha cumplido. No obstante, no figuran en el portal de transparencia la una memoria del expediente —una hoja de cálculo de Microsoft Excel— en la que se recogen las aportaciones aceptadas en su totalidad en el proceso participativo, las aceptadas parcialmente y las no incorporadas.
- 26 Es necesario recordar que el artículo 37.3.c) de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, atribuye al Consejo de Transparencia de Aragón, la función de: «Informar preceptivamente proyectos normativos que desarrollen la ley en materia de transparencia o estén relacionados con esta materia».
- 27 Y en la exposición de motivos del anteproyecto, además de la referencia a la transparencia en su articulado, se alude a: «La asunción de nuevos paradigmas en el ámbito social y cultural, puestos de manifiesto en las diferentes normas aprobadas por la Comunidad Autónoma en estos veinte años: la transparencia, el derecho a la participación en asuntos públicos, la incorporación de nuevas tecnologías en las relaciones con la Administración y la consagración de principios de igualdad y no discriminación, como elementos trasversales que deben informar a la ciudadanía y sus relaciones con las administraciones públicas».
- 28 En conclusión, respecto al procedimiento de elaboración de la norma, se considera que se han seguido los trámites del procedimiento legalmente establecido para la elaboración de proyectos reglamentarios (artículos 47 a 50 de la LPGA), salvo cuanto se ha indicado en relación con la necesidad de informe del Consejo de Transparencia de Aragón en los párrafos anteriores.

#### IV

##### **Análisis del texto sometido a consideración (1). Técnica normativa.**

- 29 A continuación, se procede a analizar el texto del «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades» sometido a nuestro dictamen, tanto desde la perspectiva de la técnica normativa como desde un punto de vista estrictamente material o de fondo.
- 30 En primer lugar, se realizan consideraciones de técnica normativa ya que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la LPGA, «el órgano de directivo competente procederá a elaborar un borrador de la disposición normativa del Gobierno de Aragón». Ahora bien, tal y como establece la parte expositiva del Acuerdo de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueban las Directrices de Técnica Normativa (DTN, en adelante),



estas «no tienen el carácter de norma jurídica: no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante. Son sugerencias y recomendaciones, a modo de instrucciones técnicas y consejos prácticos, que tienen la voluntad de ayudar a los encargados de redactar los borradores o los anteproyectos y proyectos de normas de distinto rango, aclarando dudas, apuntando soluciones, proponiendo cierta homogeneidad de criterios y, en definitiva, tratando de contribuir a un proceso de perfeccionamiento continuo de la calidad de las disposiciones preceptivas cuya creación impulsa el Ejecutivo autonómico y lleva a cabo a través de su Administración Pública que redunde tanto en la mejora del escenario jurídico de los aragoneses como en el prestigio de la imagen de las instituciones de la Comunidad Autónoma».

- 31 El «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades», respeta la estructura que marcan las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN) aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón, de 31 de mayo de 2013 (publicadas en el Boletín Oficial de Aragón de 19 de junio de 2013) y modificadas, a su vez, por Acuerdo del Gobierno de Aragón de fecha 29 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de Aragón de 31 de diciembre de 2015), y consta de título, un índice, una parte expositiva y una parte dispositiva.
- 32 La parte expositiva, denominada exposición de motivos hasta la aprobación de la norma, explica el objetivo y finalidad de la norma, así como su contenido de manera sucinta, facilitando así la mejor comprensión del texto, y las novedades que introduce en la regulación. En cuanto a la parte dispositiva, el texto incorpora 57 artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y cuatro disposiciones finales.
- 33 El articulado se estructura en cinco capítulos: a) El capítulo primero, que contiene las disposiciones generales: objeto de la ley, objetivos, y definición de qué se entiende por aragoneses y aragonesas en el exterior y por comunidades aragonesas en el exterior. b) El capítulo segundo, dedicado a los aragoneses y aragonesas en el exterior, y que consta de una sección 1ª, en la que se recoge el Registro de aragoneses y aragonesas en el exterior, y una sección 2ª, que regula los derechos de los aragoneses y aragonesas en el exterior. c) El capítulo tercero, que, bajo la rúbrica De las comunidades aragonesas en el exterior, se estructura en cuatro secciones: Casas y centros de Aragón en el exterior, agrupaciones de casas y centros de Aragón en el exterior, Registro de comunidades aragonesas en el exterior y medidas en favor de las comunidades aragonesas en el exterior. d) El capítulo cuarto, sobre los órganos de relación con las comunidades aragonesas en el exterior, formado por una sección 1ª, dedicada al Consejo de Comunidades Aragonesas en el exterior, una sección 2ª, en la que se detalla la composición y funciones del pleno, una sección 3ª, sobre la comisión permanente, y una sección 4ª, dedicada al congreso de comunidades aragonesas en el exterior. e) El capítulo quinto, sobre los acuerdos de cooperación y tratados internacionales.
- 34 Una cuestión previa acerca del lenguaje inclusivo que utiliza el anteproyecto. En nuestro dictamen 34/2021, ya indicábamos la necesidad de simplificar el lenguaje (directriz 76 de las DTN), que resulte compatible con el uso integrador y no sexista que ordenan tanto la ley estatal (artículo 14 de la Ley Orgánica 3/2007), como la aragonesa (artículos 6.2.c y 22 de la Ley 7/2018). Y es que el artículo 4.3 de la Ley 7/2018 condiciona el uso integrador y no sexista del lenguaje a «la utilización de términos, expresiones y recursos lingüísticamente correctos (...); lo que, en definitiva, desautoriza que en nombre del lenguaje igualitario se empleen expresiones incorrectas desde el punto de vista lingüístico o que resulten incompatibles con el rigor que debe tener el lenguaje jurídico.
- 35 Y en nuestro dictamen 62/2022, aludíamos al informe de la Real Academia de la Lengua de 16 de enero de 2020, sobre el uso del lenguaje inclusivo en la Constitución española,



elaborado a petición de la Vicepresidenta del Gobierno, y en tal informe se admiten dos modalidades del lenguaje inclusivo:

«1. Se entiende a veces por lenguaje inclusivo aquel en el que las referencias expresas a las mujeres se llevan a cabo únicamente a través de palabras de género femenino, como sucede en los grupos nominales coordinados con sustantivos de uno y otro género. Desde este punto de vista, sería inclusiva la expresión los españoles y las españolas, y no lo sería, en cambio, la expresión los españoles, aun cuando el contexto dejara suficientemente claro que abarca también la referencia a las mujeres españolas. También se considera "inclusiva", en esta misma interpretación del término, la estrategia de emplear sustantivos colectivos de persona, sean femeninos (la población española), sean masculinos (el pueblo español), así como la de usar términos nominales que abarquen en su designación a los dos sexos (como en toda persona española, en lugar de todo español).

2. En la segunda interpretación, la expresión lenguaje inclusivo se aplica también a los términos en masculino que incluyen claramente en su referencia a hombres y mujeres cuando el contexto deja suficientemente claro que ello es así, de acuerdo con la conciencia lingüística de los hispanohablantes y con la estructura gramatical y léxica de las lenguas románicas. Es lo que sucede, por ejemplo, en expresiones como el nivel de vida de los españoles o «Todos los españoles son iguales ante la ley».

- 36 Pues bien, en el «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades», la expresión «aragoneses aragonesas», en mayúscula, aparece en 87 ocasiones, que dificulta su lectura y que debería evitarse.
- 37 El masculino es el género no marcado en castellano. Por eso es la forma en masculino la que nos encontramos cuando se establecen concordancias entre sustantivos de género distinto. Los desdoblamientos de género (*todos y todas, aragoneses y aragonesas*): son muletillas habituales en el lenguaje político y forman parte de la retórica del discurso público, pero no parecen encajar bien en los textos jurídicos.
- 38 La actual tendencia, a la que responde el anteproyecto, al desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina va contra el principio de economía del lenguaje y se funda en razones extralingüísticas. Por tanto, deben evitarse estas repeticiones, que generan dificultades sintácticas y de concordancia, y complican innecesariamente la redacción y lectura de los textos.
- 39 La Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón si bien utiliza la denominación presidencia y secretaria para los órganos colegiados, en la composición de los mismos alude a miembros del órgano colegiado. Se sugiere, en consecuencia, que se generalice el término de miembros o vocales para referirse a los miembros integrantes de los distintos órganos colegiados.
- 40 Se observa también una utilización excesiva e innecesaria del término «persona». Se recomienda simplificar la redacción de aquellos preceptos en los que se utiliza ese término. Si la finalidad de la utilización de ese término es evitar el predominio del masculino, se recomienda la inclusión de una disposición adicional en la que se precise que todas las denominaciones que, en virtud del principio de economía del lenguaje, se hagan en género masculino inclusivo y referidas a titulares o miembros de órganos o a colectivos de personas, se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino. En cualquier caso es bueno recordar, insistimos, que hay un masculino general inclusivo indiferente al sexo.
- 41 El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita, por lo que se cumple con los criterios que marcan las DTN. La parte expositiva del anteproyecto de ley explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo su contenido para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce (DTN 11), e incorpora en esta parte expositiva la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación



—principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia—, en la elaboración de este proyecto normativo.

- 42 Las comillas son un signo ortográfico doble, del que se usan diferentes tipos en español: las comillas angulares, también llamadas latinas o españolas (« »), las inglesas (" ") y las simples ( ' '). De acuerdo con el *Libro de estilo de la lengua española* (2018) de la Real Academia Española, se recomienda utilizar en primera instancia las comillas angulares, reservando los otros tipos para cuando deban entrecomillarse partes de un texto ya entrecomillado. Así pues, se sugiere adaptar el texto de la norma reglamentaria a esta recomendación de la Real Academia Española conforme a DTN, entre otras las que figuran en el apartado I de la parte expositiva.
- 43 Como cuestión general, a corregir en todo el articulado, se sugiere sustituir la expresión «la presente ley», por «esta ley». Tal y como se escribe en la disposición adicional segunda. En primer lugar por resultar más acorde a las reglas de la lengua española el empleo del adjetivo demostrativo «esta», dado que el adjetivo «presente», tal y como lo define la Real Academia Española en su diccionario, se refiere a «quien está delante o en presencia de alguien, o concurre con él en el mismo sitio»; y, en segundo lugar, por razones de diafanidad comunicativa. Esto afecta, por ejemplo, al artículo 1.1 y 1.2; artículo 2; artículo 3.2; artículo 4.2; artículo 6.2; artículo 29.1; artículo 31.1 a) y b); artículo 32.2; artículo 33.1; artículo 34.1 a) y b); artículo 43.1; artículo 44 b) 6y c); artículo 46.1 i) y k); artículo 51.1; y a la disposición final cuarta.
- 44 Es necesaria una revisión del texto para adecuar el uso de las mayúsculas a las normas lingüísticas generales (directriz 76 de las DTN). Como se señala en *La Ortografía de la lengua española*, «la función primordial de la mayúscula en español es la de distinguir el nombre propio del nombre común». De manera que llevan mayúscula inicial los nombres propios o los comunes que adquieren ese valor, el resto no. A título de ejemplo, aragonés, aragonesa, exterior, comunidades, pleno, comisión permanente, departamento, leyes, administraciones públicas, derecho, comunidades autónomas, orden, grupos parlamentarios, son nombres comunes y deben de ir en minúscula. De hecho, a lo largo del texto, se utiliza correctamente la expresión comunidades aragonesas del exterior, en minúscula, así en el título del artículo 4, y en los artículos, 5, 38, 42, 44. a) y g), 45.1 b), 5ª, entre otros, al igual que sucede con administración autonómica, departamento, y exterior. Recuérdese que «exterior» es un adjetivo.
- 45 En la exposición de motivos II, antepenúltimo párrafo, existe una errata cuando se refiere a «la necesidad de se promueva una política», debe corregirse en el sentido de que «se promueva una política».
- 46 Los capítulos y las secciones no deben llevar punto final (DTN 22 y 23), en consecuencia debe revisarse el texto tanto en el índice como en la parte expositiva, Las secciones no van en negrita.
- 47 La Disposición transitoria única se refiere al Registro de Casas y Centros de Aragón, creado por el «artículo 10 de la Ley/2000», debe completarse la referencia con mención al ordinal de la ley, es decir a la Ley 5/2000.
- 48 El artículo 1.2 se refiere al artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Aragón y La Disposición final segunda se refiere a los términos previstos en el artículo 8. Las reglas ortográficas de la Real Academia Española aconsejan usar letras, en este caso «ocho», entre otros casos para aquellos números que pueden expresarse en una sola palabra, esto es, del cero al veintinueve, las decenas (treinta, cuarenta, etc.) y las centenas (cien,



doscientos, etc.). La misma observación cabe realizar respecto del artículo 5.1 y la remisión al artículo tres.

49. En cuanto al «Registro de Aragoneses y Aragonesas del Exterior», creado en el artículo cinco, aparece citado, en el artículo siete como «registro de Aragoneses del Exterior».

## V

### Análisis del texto sometido a consideración (2). Regulación material.

50. La exposición de motivos «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades», manifiesta el propósito de la norma como «la reformulación y reestructuración del propio concepto de comunidades aragonesas del exterior, yendo un paso más allá. La definición de un estatuto de Aragonés o Aragonesa del Exterior, consagrado en la nueva norma, permite avanzar en un nuevo modelo de relaciones de Aragón con los colectivos de personas fuera de nuestra comunidad autónoma a las que se reconoce el derecho a participar y compartir la vida cultural y social aragonesa. Con ello, se busca adaptarse a un contexto globalizado, en movimiento, en el que es fundamental el mantenimiento de los lazos con nuestras comunidades del exterior, en los términos previstos por nuestro Estatuto de Autonomía».
51. Una de los elementos claves, en la definición de ese estatuto de aragonés del exterior lo constituye la definición del concepto de *aragonesidad*, en el artículo 1.2 del anteproyecto, como «la especial relación,—por orígenes y vinculación jurídica, social y cultural—, con Aragón, su cultura, sociedad, historia, tradiciones, lenguas propias y señas de identidad, de personas y entidades a las que, en virtud de dicho vínculo, se reconoce el derecho a participar, colaborar y compartir la vida social y cultural del pueblo aragonés, en los términos previstos por el artículo 8 del Estatuto de Autonomía de Aragón». No se especifica sin embargo qué naturaleza jurídica tiene tal vínculo o si se trata únicamente de una situación de hecho en la que se encuentran determinadas personas.
52. El anteproyecto de ley distingue dos regímenes jurídicos diferentes que descansan en el concepto de *aragonesidad*. De una parte, el de los aragoneses y aragonesas en el exterior, las personas que, por orígenes, régimen jurídico, vecindad administrativa o especial vinculación con Aragón, tienen derecho a participar, colaborar y compartir la vida cultural y social de Aragón, y a las que se dota de una suerte de estatuto propio para la efectividad de ese derecho, y de otra parte, el de las comunidades aragonesas en el exterior: las casas y centros de Aragón en el exterior y sus agrupaciones.
53. Y a estos efectos, regula el procedimiento para el reconocimiento de las casas y centros de Aragón en el exterior como de sus agrupaciones, redefine los requisitos y se establece el procedimiento para la revocación de dicho reconocimiento, con mayores garantías que en la regulación de la actual normativa vigente.
54. A juicio de este órgano consultivo, el derecho de participación en los procedimientos parlamentarios recogido en el apartado 3 del artículo 7, el artículo 8 y la disposición final segunda del anteproyecto, no se articula de forma adecuada, por los motivos que exponemos a continuación.
55. Desde el punto de vista de técnica normativa (aunque lo tratamos aquí, para una mayor claridad expositiva), debería trasladarse el apartado 3 del artículo 7, como apartado 1 del



artículo 8, puesto que éste aparece rubricado como «Participación en procedimientos parlamentarios desarrollados por las Cortes de Aragón», y la participación mediante la presentación de iniciativas legislativas o a través de audiencias legislativas a que alude dicho apartado 3 del artículo 7, lo es dentro de un procedimiento: el procedimiento legislativo, por lo que parece más adecuada su ubicación dentro del artículo 8, que engloba todos los procedimientos parlamentarios.

56 En cuanto al artículo 8 que establece que «los Aragoneses y Aragonesas del Exterior podrán participar en los procedimientos parlamentarios desarrollados por las Cortes de Aragón en los términos previstos por la normativa correspondiente» y la disposición final segunda, que, bajo la rúbrica «Reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón», dispone que «Las Cortes de Aragón adoptarán los trámites oportunos para la reforma de su Reglamento, al objeto de habilitar la participación de los Aragoneses y Aragonesas del exterior en los procedimientos parlamentarios desarrollados por las Cortes de Aragón, en los términos previstos por el artículo 8», consideramos que procede la supresión de esta disposición final, pues no tiene sentido que las Cortes se «automandaten» a través de una disposición de esta naturaleza y que, además, ese mandato consista en la reforma de su Reglamento (en adelante, RCA).

57 En la actualidad, los aragoneses y aragonesas del exterior pueden participar, sin necesidad de modificación alguna, en el procedimiento legislativo a través de la presentación de iniciativas legislativas, en los términos previstos en la ley de iniciativa legislativa popular, y llevar a cabo audiencias legislativas, de acuerdo con el artículo 163 del RCA.

58 Sin embargo, para la presentación de enmiendas de iniciativa ciudadana (artículo 165 del RCA), preguntas de iniciativa ciudadana (artículo 266 del RCA) y proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana (artículo 270 del RCA), el Reglamento parlamentario introduce la limitación de «ser residente en Aragón», y este es el límite que debería ser abierto.

59 En definitiva, consideramos que la disposición final segunda debe ser suprimida y el apartado 2 del artículo 8 debería quedar redactado en la forma siguiente:

«Los aragoneses y aragonesas del exterior podrán participar en los procedimientos parlamentarios en los términos previstos por las Cortes de Aragón.»

60 De esta forma, las Cortes de Aragón se otorgan igualmente un mandato para habilitar cauces adecuados para hacer efectivo tal derecho de participación, pero son ellas las que eligen tales cauces y el «cómo» se va a materializar dicho derecho.

61 En cuanto a la rúbrica del artículo 8 que aparece en el índice del anteproyecto, no se corresponde con la rúbrica de dicho artículo 8 en la parte dispositiva.

62 Los artículos 51.2 y 53.6 literalmente dicen que, para celebrar un pleno extraordinario, en el caso del pleno del consejo, o una reunión extraordinaria, en el caso de la comisión permanente, se requiere la «petición de un tercio de los votos de las personas miembros». Pues bien, las reuniones de los órganos colegiados se llaman «sesiones», y su solicitud no se vota sino que se solicita. De manera que lo correcto es indicar que el pleno, o la comisión permanente, celebraran sesión extraordinaria a petición de un tercio de sus miembros.

En atención a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite dictamen favorable al «Anteproyecto de ley de Aragoneses y Aragonesas en el Exterior y sus Comunidades»,



CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN  
Dictamen n.º 126/2022

siempre que se atienda a lo indicado en relación con la necesidad de informe del Consejo de Transparencia de Aragón en los párrafos 26 y 27 y recomendando que se sigan las sugerencias de técnica normativa recogidas en este dictamen.

En Zaragoza, a uno de junio de dos mil veintidós.

**LA PRESIDENTA,**

**p.s.**

Consta la firma



**LA SECRETARIA,**

Consta la firma

**Fdo.: Lucía Saavedra Martínez**

**Fdo.: Vega Estella Izquierdo**