



Ref.: 3190

INFORME DE SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN, POR EL QUE SE REGULA EL USO DE LAS LENGUAS PROPIAS DE ARAGÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ARAGÓN.

A solicitud de la Dirección General de Política Lingüística y, dentro del procedimiento iniciado para la aprobación del proyecto de decreto por el que se regula el uso de las lenguas propias de Aragón en el ámbito de las Administraciones Públicas de Aragón, se emite el siguiente

INFORME

I. Competencia para emitir el presente informe.

Con fecha 8 de noviembre de 2022, tiene entrada en esta Secretaría General Técnica, a través de la herramienta Gestor de Expedientes, el expediente del proyecto normativo referenciado, a efectos de la emisión del preceptivo informe por este órgano. Se adjunta a la solicitud de informe la documentación resultante de su elaboración y tramitación, que se analiza en los siguientes epígrafes.

De acuerdo con lo dispuesto al artículo 44.5 del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón (en adelante TRLPGA), es preceptiva la emisión de informe sobre el citado proyecto normativo por esta Secretaría General Técnica, en el que se realizará un análisis jurídico procedimental, de competencias y de correcta técnica normativa, así como cualquier otra circunstancia que se considere relevante.

II. Naturaleza jurídica del reglamento. Competencias para la aprobación de la norma mediante orden.

Sobre la naturaleza jurídica del reglamento, procede efectuar un contexto normativo a partir de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, ratificada por el Reino de España el 2 de febrero de 2001, que se basa en la facilitación y fomento del empleo oral y escrito de estas lenguas en la vida pública, y en el empleo de lenguas protegidas por este documento en el marco de la administración local y regional. Tal y como afirma el órgano impulsor de esta norma, la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/2016, de 17 de marzo, declara que resulta de aplicación la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias a las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en tanto que son protegidas por el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Dentro de las competencias reconocidas por el Estatuto de Autonomía de Aragón, fundamentalmente, la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, constituye el marco jurídico legal del que pende el reglamento que vamos a analizar en este informe, conteniendo diversos preceptos relativos al derecho de uso de las lenguas propias de Aragón en las respectivas zonas de utilización dominante, sobre el uso de éstas en las relaciones con las



Departamento de Educación,
Cultura y Deporte

Secretaría General Técnica
Parque empresarial Dinamiza (Rednto Expo)
Avenida de Rantillas, 5D
50018-ZARAGOZA



1982 - 2022
Aniversario
Estatuto de
Autonomía de
Aragón

Administraciones Públicas o dentro de ellas, mediante el empleo de estas lenguas en debates de órganos de entidades locales, en publicaciones en boletines oficiales o en, acuerdos y documentos oficiales. Además de ello, también pretende este decreto desarrollar previsiones legales contenidas en la Ley 8/2018, de 28 de junio, de actualización de los derechos históricos de Aragón, así como Ley 16/2003, de 24, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Aragón, o la Ley 3/1989, de 21 de abril, del Himno de Aragón.

Tal y como exige el Tribunal Supremo, para que un reglamento se califique como ejecutivo, éste debe estar directa y concretamente ligado a una ley, o a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. A la vista de lo expuesto, no cabe duda de la naturaleza ejecutiva del reglamento que nos ocupa.

En cuanto a la competencia para el desarrollo normativo al que se refiere el párrafo anterior, debemos partir del artículo 71.4 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de lenguas y modalidades lingüísticas propias. La disposición final primera de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, habilita al Gobierno de Aragón para dictar disposiciones normativas que desarrollen lo previsto en esta ley. También las disposiciones finales primeras, tanto de la Ley 16/2003, de 24 de marzo, como de la Ley 3/1989, de 21 de abril, habilitan al Gobierno de Aragón para el desarrollo de las mencionadas normas.

Por otro lado, el 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, que, en su artículo 1, apartados af), ag) ah), ai), aj) y al) contempla las competencias que, en materia de política lingüística, se atribuyen al departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Queda debidamente justificada, por ende, la competencia del Gobierno de Aragón para la aprobación de este reglamento, así como la del consejero para el impulso y propuesta del mismo.

III. Procedimiento de elaboración de la norma:

El proyecto de norma que se está tramitando no está incluido en el Plan Anual Normativo del Gobierno de Aragón para el año 2022, aprobado por éste mediante Acuerdo de 22 de diciembre de 2021. Según se indica en la memoria justificativa, el presente proyecto sí fue incluido en el Plan Anual Normativo para el año 2020, si bien, los trabajos preparatorios y la situación sanitaria global motivan que dicho proyecto se inicie en el curso de este año. El artículo 40 TRLPGA establece que cuando un proyecto normativo no esté incluido en el Plan Anual Normativo del año en curso, será necesario justificar este hecho en la memoria justificativa. Por ello, la Dirección General de Política Lingüística deberá dejar justificación en el expediente de esta circunstancia.

Se establece en los artículos 42 a 54 de la TRLPGA el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Así mismo, son de aplicación los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones



Públicas (en adelante, LPAC), según la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo.

El expediente administrativo es electrónico, como lo son los documentos incorporados al mismo de acuerdo con lo exigido en el artículo 70.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

A la vista de la documentación remitida, **se informa sobre la tramitación seguida en la elaboración del proyecto de decreto** por el que se regula el uso de las lenguas propias de Aragón en el ámbito de las Administraciones Públicas de Aragón, lo siguiente:

1. La Orden de 14 de octubre de 2022, del Consejero de Educación, Cultura y Deporte acuerda el inicio de del procedimiento administrativo normativo que nos ocupa, encomendando a la Dirección General de Política Lingüística la elaboración del proyecto normativo y de sus memorias, y el impulso de los trámites que sean pertinentes, hasta su aprobación.
2. Se observa en el expediente la práctica del trámite de consulta pública que contempla la TRLPGA, en su artículo 43. Existe Certificado emitido por el Jefe de Servicio de Participación Ciudadana e Innovación Social, del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, en el que se manifiesta la publicación del borrador de la norma en el Portal de Gobierno Abierto durante los días 15 de septiembre al 30 de octubre de 2022, sin que se hubiera obtenido ninguna aportación.
3. Según se establece en el artículo 44 de la TRLPGA, el proyecto normativo deberá acompañarse de una memoria justificativa con los contenidos que dicho artículo, en su caso, establece. Se incorpora al expediente remitido memoria justificativa de 4 de noviembre de 2022, firmada por el Director General de Política Lingüística, que se analiza a continuación.

Se observa que la memoria justificativa cumple con el contenido establecido en el artículo precitado, procediendo hacer las siguientes observaciones:

- El órgano impulsor de la norma justifica la oportunidad de la misma en la necesidad de fomentar el uso de las lenguas propias de Aragón, sobre la base de lo ya indicado en el apartado II de este informe, esto es, la normativa y acuerdos vigentes de ámbito internacional, nacional y autonómico. No obstante, esta justificación se limita a incluir el listado de normas que de manera global o parcial regulan el derecho al uso de las lenguas, sin contextualizar cómo este reglamento incide en esa regulación en la que se incardina. Se sugiere por ello a la Dirección General de Política Lingüística que valore la posibilidad de emitir una memoria complementaria que justifique el contenido normativo del proyecto de norma que se está tramitando.
- Se sugiere también completar la parte final del epígrafe I de la memoria en la línea de lo expuesto en el apartado anterior de este informe. Respecto a la mención en la memoria de la previsión de la DA primera de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, se recuerda que estas zonas no han sido establecidas hasta la fecha.



- También establece un adecuado contexto jurídico de la misma. No obstante, se observa que el apartado dedicado a ello, el primero, lleva por título *JUSTIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN*, sin que se aborde su análisis. Por tanto, deberá elaborarse una memoria complementaria en la que se precise este contenido, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 39.3 del TRLPGA que dispone lo siguiente: “3. *En la exposición de motivos de los anteproyectos de ley o en la parte expositiva de los proyectos de reglamento, así como en las correspondientes memorias justificativas, se deberá justificar su adecuación a dichos principios*”. Éstos se definen en el artículo 129 de la LPAC.
 - En este mismo apartado, se contiene una cita a la Ley 2/2009, de 11 de mayo del Presidente y del Gobierno de Aragón, como marco jurídico al que se somete el procedimiento de elaboración de la norma. Sobre ello debe indicarse que el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón derogó la ley mencionada y es éste el marco jurídico de referencia al procedimiento que nos ocupa. A pesar de esa cita, se constata la adecuación del procedimiento normativo, hasta la fecha, a lo establecido en dicha norma.
 - El punto b) del artículo 44.1 TRLPGA, determina que la memoria justificativa debe contener un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que contemple la norma a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica. Se contiene un breve punto dos en el documento, en el que se niega la existencia de previsiones procedimentales en la norma.
 - Se advierte sobre la ausencia de aportaciones en fase de consulta pública que deban ser valoradas.
 - Se analiza el impacto social de la norma de forma suficiente y se niega la implicación de la misma sobre la unidad de mercado. No obstante, respecto a esta última afirmación, se sugiere, de emitirse la memoria complementaria que se ha ido proponiendo en puntos anteriores de este informe, que se fundamente la ausencia de efectos en la unidad de mercado con fundamento en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, con el que se pueda dar cumplimiento a lo exigido en el artículo 44.d) del TRLPGA.
4. El artículo 44.3 TRLPGA dispone lo siguiente: “3. *Se incorporará también una memoria económica con la estimación del coste económico a que dará lugar la implantación de las medidas contenidas en la disposición normativa en tramitación y, en caso de que implique un incremento del gasto o disminución de los ingresos, presentes o futuros, deberá detallar la cuantificación y valoración de sus repercusiones*”. Consta en el expediente una memoria económica emitida por el Director General de Política Lingüística y firmada el 4 de noviembre de 2022. Se analiza en la memoria un análisis de los costes que implicará la entrada en vigor del proyecto de reglamento y su implementación respecto con cargo al Capítulo I y al Capítulo II del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón. Se contiene una previsión de gastos por contratación de servicios externos de traducción por parte de esa



Dirección General de unos 10.000 euros/año. No se precisa en la memoria cómo se obtiene esa estimación de gasto, considerándose que la ésta debiera ser más detallada. También se echa en falta una previsión de cómo se financiará este incremento del gasto para ejercicios futuros.

5. Dentro de lo exigido en el artículo 44.4 a) TRLPGA, se acompaña la memoria justificativa el informe emitido por la Unidad de Igualdad sobre evaluación de impacto de género y sobre orientación sexual, expresión o identidad de género, de 7 de noviembre de 2022.
6. Se aporta, conforme al artículo 44.4 b) TRLPGA, informe sobre impacto por razón de discapacidad, emitido también por la Unidad de Igualdad de este departamento, de misma fecha que el referido en el apartado anterior de este informe.
7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, consultado el Portal de Transparencia de Aragón, en el apartado "Normas en trámite de elaboración", no constan publicados los documentos administrativos remitidos a esta Secretaría General Técnica, como parte del expediente. Se recuerda que deberá darse cumplimiento a lo dispuesto, remitiendo para ello los documentos que vayan incorporándose al expediente a través de la Unidad de Transparencia de la Secretaría General Técnica.

Informado el procedimiento seguido hasta la fecha en el expediente normativo que nos ocupa, y respecto de los trámites a impulsar una vez emitido este informe, se indica lo siguiente:

- Una vez emitido el informe de la Secretaría General Técnica, éste deberá incorporarse al expediente y adecuar el texto del proyecto de orden, si así se considera por la Dirección General, a lo observado en él.

- Deberá procederse posteriormente, conforme a lo establecido en el artículo 47 TRLPGA, a practicarse los trámites de audiencia y de información públicas.

- En relación con otros informes que pudieran ser exigibles en este procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48, se indica lo siguiente:

Dado que la disposición normativa implica un incremento del gasto o disminución de los ingresos presentes o futuros, resulta preceptivo el informe del Departamento competente en materia de Hacienda, según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 9/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2022 y en el artículo 48.2 TRLPGA.

Deberá tenerse en cuenta, según el artículo 48.3 TRLPGA, la previsión legal de remitir proyecto normativo a otras Secretarías Generales Técnicas que pudieran ser afectadas por el objeto de la norma. Se estima especialmente relevante su remisión al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, por estar afectadas las competencias de varias de sus direcciones generales.



Basándonos en el artículo precitado, apartado 4, deberá elaborarse la memoria explicativa de igualdad con el contenido especificado en dicho precepto por esa unidad impulsora de la norma. Se recuerda que la memoria explicativa de igualdad exigida en este precepto es a la que se refiere el artículo 19 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, que dispone lo siguiente en su apartado 1 "Memoria explicativa de igualdad lo siguiente: "1. *El proyecto de norma o disposición tendrá que ir acompañado de una memoria que explique detalladamente los trámites realizados en relación a la evaluación del impacto de género y los resultados de la misma.*

2. La aprobación de la norma o adopción del acto administrativo de que se trate dejará constancia de la realización de la evaluación del impacto de género y de la memoria explicativa de igualdad.

El artículo 48.5 TRLPGA regula como preceptivo el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, salvo cuando se trate de disposiciones reglamentarias de organización competencia de la persona titular de la Presidencia. Procede, por tanto, la solicitud de informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos. La remisión del expediente a la Dirección General de Servicios Jurídicos para su informe deberá ajustarse a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA Nº 204, de 22 de octubre de 2018).

Recibidos todos los informes previos necesarios, se recabará dictamen del Consejo Consultivo de Aragón cuando así esté previsto en la normativa aplicable. El artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (BOA Nº 68, de 8 de marzo de 2009) establece que éste deberá ser consultado preceptivamente respecto de los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. Siendo éste el caso, procede la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo de Aragón.

Se recuerda que deberá darse cumplimiento a la exigencia de publicidad activa del proyecto hasta su aprobación, en los términos establecidos 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 (BOA Nº 68, de 10 de abril de 2015). La publicación en el portal web Transparencia de Aragón deberá solicitarse por la Dirección General a través de la Unidad de Transparencia de este departamento.

Cumplidos los trámites anteriores, se recomienda elaborar una memoria final que actualice el contenido de la memoria justificativa y que acompañe al proyecto de reglamento para su posterior aprobación.

Una vez aprobado el reglamento, éste deberá publicarse en el Boletín Oficial de Aragón para que produzca efectos jurídicos.



IV. Adecuación del proyecto de reglamento a las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, vinculantes en la elaboración de los proyectos normativos según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la TRLPGA.

Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón, se aprobaron mediante Acuerdo, de 28 de mayo de 2013, del Gobierno de Aragón y se publicaron la Orden, de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A. nº 119, de 19 de junio). La estructura del proyecto de reglamento se ha redactado en forma de texto articulado y se ajusta, con carácter general, a las directrices de técnica normativa. Se realizan, no obstante, las siguientes apreciaciones:

- Se recomienda tener en cuenta la directriz 35 respecto a la composición de las disposiciones del final de la norma, señalándose que su titulado es preferible que no se escriba en letra cursiva.
- De acuerdo con la directriz 39, la fórmula correcta a emplear para la determinación de la fecha de entrada en vigor de una norma, en el caso de que se pretenda su vigencia inmediata, debe ser: "...el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón".

V. Contenido material de la norma:

Ha sido analizado por este órgano informante el contenido material de la norma, procediendo hacer unas observaciones:

- Como comentario general al texto propuesto, debe hacerse una reflexión. Tal y como se ha indicado en el apartado II de este informe, estamos en el caso que nos ocupa ante un reglamento de carácter ejecutivo, esto es, directa y concretamente ligado a una ley, o a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Ya se han mencionado las leyes que se desarrollan con el reglamento cuya aprobación se pretende si bien, se constata que en la norma propuesta existe una trasposición casi literal, y en algunos casos sin mayor desarrollo, de varios preceptos legales en el texto normativo. Sobre ello, cabe indicar que la trasposición de un precepto de forma literal, conlleva reiteraciones innecesarias desde el punto de vista normativo y hace perder su virtualidad al reglamento, cuya misión y naturaleza, es completar o complementar lo regulado, en este caso, fundamentalmente por ley.

A modo de ejemplo y sin ningún ánimo exhaustivo, cabe citar el artículo 2, que menciona el derecho de las personas a expresarse de forma oral y escrita en las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, de acuerdo con lo establecido en este decreto si bien, en puridad, en el texto propuesto no se observa la forma en que ese derecho se materializa y hace efectivo. En el artículo 3.2, cabría profundizar y concretar los medios que las Administraciones Públicas procurarán para el uso de las lenguas propias de Aragón en las comunicaciones orales o escritas. Procede citar también el artículo 4.1 del proyecto de la norma, en el que convendría desarrollar la forma en la que se decidirá si los debates de los órganos de las entidades locales se pueden realizar en la respectiva lengua propia o bien, en el apartado 2 del mismo artículo, con respecto a las condiciones que deben darse para



redactar las actas, acuerdos y otros documentos oficiales de las corporaciones locales incluidas en las zonas de utilización histórica dominante. En el mismo sentido, el artículo 8 podría desarrollar cuándo y qué condiciones deben darse, o cómo debe articularse la decisión de incluir la identificación en forma bilingüe o trilingüe de las administraciones a las que se refiere el decreto. A este respecto, se recuerda que según se establece en el artículo 6 de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, el Gobierno de Aragón, oídos los ayuntamientos afectados, declarará las zonas y municipios a los que se refiere el artículo 5. Este procedimiento está pendiente de ejecución.

En suma, este órgano informante considera que la norma propuesta contiene una trasposición de varios preceptos contenidos en la normativa aplicable sobre la materia, pero con escaso desarrollo normativo que facilite y permita la ejecución de lo dispuesto en esa normativa.

- De acuerdo con el artículo 39 TRPGA, debe la parte expositiva de los proyectos de reglamento justificar su adecuación a los principios de buena regulación.
- En la disposición adicional primera, se sugiere sustituir *en primera instancia, y a sus efectos, con la que* por “conforme lo”.
- Se observan errores de transcripción, gramaticales u ortográficos, así como reiteraciones de palabras o grupos de palabras en los preceptos redactados de la norma propuesta, por lo que se recomienda una revisión general del texto en este sentido.

Es cuanto procede informar.

Zaragoza, a la fecha de la firma electrónica,

María Muñoz Guajardo.

Secretaria General Técnica del Departamento de Educación, Cultura y Deporte.