

## DICTAMEN N° 13/2010

**Materia sometida a dictamen:** Solicitud formulada por los Ayuntamientos de Fayón, Fórnoles, Fraga, La Codoñera, La Fresneda, Lascuarre, Nonaspe, Torre del Compte y Valderrobres, de dictamen no vinculante de los prevenidos en el artículo 75 ter 3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC, el precepto citado, según redacción asignada en la reforma de 1999), al objeto de poder dar inicio a un conflicto en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada, supuestamente lesionada por una norma de la Comunidad Autónoma de Aragón con rango de Ley, cual es la identificada con el número 10 de 2009, de fecha 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón.

### ANTECEDENTES

Con fecha 30 de marzo de 2010 tuvo entrada en el Registro de la Diputación General de Aragón un escrito firmado por A.E., abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona, diciendo actuar en representación de los Ayuntamientos de Fayón, Fórnoles, Fraga, La Codoñera, La Fresneda, Lascuarre, Nonaspe, Torre del Compte y Valderrobres, solicitando la emisión del dictamen no vinculante prevenido en el artículo 75 ter 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, previamente a plantear un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local, que se entiende vulnerada por una norma de la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón (LUPPLPA).

Acompañan a dicho escrito copias de ocho certificaciones emitidas por ocho de los Secretarios de los nueve Ayuntamientos solicitantes (se dice aportar nueve certificaciones en el escrito presentado, si bien, se halla ausente la que debiera corresponder al Ayuntamiento de Nonaspe, que también se muestra exhibido como Ayuntamiento consultante), en las que aparece reflejado el haber sido aprobadas unas Mociones presentadas a instancia de determinados Grupos Municipales adoptando tres concretas decisiones: la primera, plantear un conflicto constitucional de competencias en defensa de la autonomía local respecto de varios artículos de la Ley aragonesa 10/2009, de 22 de diciembre; la segunda, solicitar dictamen preceptivo al Consejo Consultivo de

Aragón; y, la tercera, designar al letrado que inicia el expediente al objeto de que represente a los Ayuntamientos interesados en los trámites necesarios para la formalización y trámite del expresado conflicto. En el escrito que se dirige al Consejo Consultivo de Aragón queda formulada una consulta concreta: *¿Puede el legislador autonómico imponer el catalán como lengua administrativa de uso común, con un régimen de cooficialidad material, sin que exista ninguna declaración de oficialidad del mismo en el Estatuto de Autonomía de Aragón?*

Del escrito presentado se dio traslado al siguiente día 31 de marzo al registro del Consejo Consultivo de Aragón que tras, el trámite pertinente, procede a emitir el presente dictamen.

## **CONSIDERACIONES JURIDICAS**

### **I**

#### **Sobre la competencia del Consejo Consultivo**

La Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (LCCA) dispone en su artículo 15: *“El Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los asuntos siguientes:...14 Conflictos en defensa de la autonomía local. 15. Cualquier otra materia en la que la ley establezca la obligación de solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Aragón”*.

La cuestión en relación a la cual resulta formulada la consulta concierne a un eventual conflicto en defensa de la autonomía local, según lo prevenido en el expresado art. 15.14 LCCA, lo que determina la competencia del Consejo Consultivo para conocerla. Adicionalmente, la consulta que se formula viene igualmente motivada por razón de lo dispuesto en artículo 75 ter LOTC, cuyos puntos 2 y 3 establecen lo siguiente: *“2. Para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local será necesario el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. 3. Una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior, y de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma...”* (la competencia del Tribunal

Constitucional para conocer de esta clase de conflictos viene reconocida en el art. 10.c.bis LOTC, también introducido en la reforma de 1999).

Se presenta pues, preceptiva la participación de este Consejo. Y su intervención debe ser efectuada a través del Pleno, en cuanto que, a tenor de lo prevenido en el art. 19, apartado “a” de su Ley reguladora, corresponde a éste “*emitir dictamen sobre anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, otros textos de naturaleza normativa, los instrumentos de carácter convencional y aquellos asuntos relacionados con el Tribunal Constitucional*”.

## II

### Sobre las formas

En el ámbito de las formas, entiende el Consejo Consultivo que puede y ha de ser distinguido entre aquellas que conciernen al trámite ante la Comunidad Autónoma de Aragón y aquellas otras que lo preceden o que pueden sucederlo, si es el caso que se prosigue con la decisión de formalizar el conflicto.

A) En relación a las primeras, aunque no consta que el dictamen solicitado lo hubiese sido a través del Consejero que dispone atribuida la competencia en materia de Administración Local (de conformidad con lo prevenido en el artículo 13.2 LCCA), dada la naturaleza conjunta de la solicitud y el régimen a través del cual se articula, entendemos que ello no implica vulneración alguna del procedimiento o, al menos no la integra con trascendencia en el ámbito de la invalidez de las actuaciones realizadas.

La solicitud de dictamen resultó formalizada dentro del plazo de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley que se ha entendido que vulnera la autonomía local (art. 75 quater, punto 1, LOTC).

Llegada la solicitud formulada al Gobierno de Aragón, ha de ser observado (así lo señalaba anteriormente la Comisión Jurídica Asesora en procedimientos con cierta similitud al ahora cuestionado), que las cuestiones de competencia y procedimiento, de manera diversa a lo que suele suceder en el resto de los dictámenes cuya competencia de emisión corresponde al órgano consultivo, carecen de la relevancia que pueden disponer en otros procedimientos, al no existir

diseñados en la norma jurídica unos trámites específicos que debieran haber sido seguidos o respetados en el seno del Gobierno de Aragón previamente a llegarnos la consulta formulada.

**B)** Los trámites para la formalización del conflicto por parte de los nueve Ayuntamientos interesados son ajenos al trámite ante el Consejo Consultivo de Aragón y a la emisión de dictamen por parte de éste. No por tal circunstancia entendemos debemos dejar de llamar la atención sobre ellos, en la medida en que se presentan de preceptivo cumplimiento si es el caso que finalmente fuese mantenida la decisión de formalizar el conflicto constitucional.

**B.1** Con independencia de la facultad reconocida inicialmente a las entidades locales en Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) para “*promover*”, a través de la Comisión Nacional de la Administración Local, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas cuando se estime que son estas las que lesionan la autonomía constitucionalmente garantizada (arts. 63.3 y 119 LRBRL, art. 219 ROF), el ulterior sistema de defensa de la autonomía local introducido por el art. 75 ter 1.B LOTC (según redacción dada al Capítulo IV del Título IV de la LOTC por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril) requiere para poder formalizar el conflicto la confluencia de las voluntades de un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y que, además, representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente (según la STC 240/2006, de 20 de julio –recordada por STC 47/2008, de 11 de marzo-, no nos hallaríamos ante simples requisitos para poder obtener la capacidad procesal *-legitimatío ad processum-* sino ante el cumplimiento de las condiciones exigidas por el ordenamiento para poder disponer de *legitimatío ad causam*).

Ello no consta en la documentación que resulta presentada ante este Consejo Consultivo. El escrito aportado solicitando el dictamen afirma la concurrencia de esta doble circunstancia (de una parte, el aunar la séptima parte de los municipios afectados y, de otra parte, acreditar que los interesados agrupan también al menos un sexto del total de la población afectada), si bien no resulta expuesto dato alguno que faculte a corroborar o confirmar la realidad de ello (recordemos aquí también que, como ha sido señalado más arriba, no consta en el expediente tramitado el acuerdo plenario adoptado por el Ayuntamiento de Nonaspe). Entendemos, por ello, que debiera

acreditarse debidamente el satisfacer este requisito legal, si es el caso de que se acudiera a ejercitar la acción ante el Tribunal Constitucional. Somos conscientes de la dificultad que ello entraña, dado que la Ley ha optado finalmente por no establecer las zonas de utilización de lenguas protegidas, remitiendo a que lo haga el Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo Superior de Lenguas (art. 9). Pero ello no debe impedir utilizar soportes o puntos de referencia aptos y adecuados y que resulten claros a la vez que idóneos, con el fin de poder acreditar el cumplimiento del requisito (pudiera serlo, entre otros, el listado que acompañaba el proyecto de ley), dado el rigor que el Tribunal Constitucional aplica al objeto de evaluar los presupuestos exigidos para obtener la legitimación en la clase de conflicto de que se trata, como puede verse, entre otros, en el ATC 418/2003, de 16 de diciembre.

No obstante ello, no podemos silenciar que existe una seria dificultad que impediría acoger el cálculo efectuado por los municipios consultantes a la hora de evaluar la legitimación exigible para accionar en el concreto y específico proceso de que se trata, al menos si se atiende a la perspectiva del ámbito objetivo sobre el cual hubiera de incidir el conflicto constitucional en defensa de la autonomía local.

Como hemos señalado, la legitimación para poder accionar se adquiere reuniendo o aunando la voluntad de *“un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley”* (art. 75.ter.1.b LOTC). Y este ámbito territorial de incidencia de la Ley, no lo es tan solo la franja oriental del territorio de Aragón, no integra exclusivamente ni primordialmente a aquellos municipios en los que se impone la protección de la lengua catalana, sino todos los directamente afectados por las normas sobre la protección de las lenguas que se introducen en el ordenamiento aragonés, que incluye también aquellos en los que se impone la protección de la lengua aragonesa. Ello se comprenderá mejor si se considera que una eventual decisión del Tribunal Constitucional sobre la LUPPLPA no podría quedar circunscrita tan sólo al ámbito de los municipios de la franja oriental, pues al tener que valorar la constitucionalidad de todos los preceptos implicados (art. 39 LOTC) y siendo obvio que tales preceptos (al menos desde la perspectiva en relación a la cual resulta planteada la consulta formulada) alcanzan y se proyectan, no solo a los municipios de la franja oriental, sino a todos los afectados por el régimen de protección de lenguas que instaura la nueva Ley, ello exigiría que para poder accionar válidamente en el proceso constitucional desde el punto de vista de la legitimación, se lograra aunar el porcentaje de voluntades normativamente exigido

respecto de la globalidad de los municipios incluidos *en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley*, que no es el caso que resulta presentado ante este Consejo Consultivo, ante el cual únicamente son efectuadas referencias y son evaluados los municipios afectados por la protección de la lengua catalana. Podrá observarse un razonamiento de índole similar al aquí esgrimido en las SSTC 360, 361, 362 y 363/2005, las cuatro de 11 octubre, en las que se inadmite el conflicto planteado en defensa de la autonomía local en ponderación, por parte del Tribunal del ámbito de los destinatarios afectados por la disposición.

Recordemos también y finalmente en este ámbito, la STC 322/2007, de 3 de julio, según la cual, no basta que los municipios afectados y en el número exigido por la LOTC adopten la decisión de accionar, siendo preciso además que todos ellos acudan al proceso ejercitando la acción.

Desde la exclusiva perspectiva, pues, de la legitimación, el no considerar la totalidad del ámbito al cual se extiende la disposición afectada, provoca el que el órgano consultivo deba efectuar una valoración negativa en orden a la eventual formalización de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local.

**B.2** El art. 75 ter 2 LOTC, en armonía con el art. 47.2.o LRBRL y el art. 99 ROF, exige que el acuerdo plenario para formalizar el conflicto en defensa de la autonomía local, sea adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, es decir, con el voto afirmativo de más de la mitad del número legal de miembros de la Corporación (art. 99.2 ROF). Ello debe hacerse constar en las certificaciones emitidas por los correspondientes Secretarios (arts. 204 y 205 ROF).

Desde aquí debe ser llamada la atención sobre tres aspectos de la documentación que ha sido presentada en concepto de certificaciones en el procedimiento incoado: Primero, el hecho de que en alguno de los documentos aportados, a pesar de señalarse los votos emitidos, no se consigna expresamente, como debiera ser, la concurrencia de la expresada mayoría, siendo que en otros, como el caso del Ayuntamiento de Torre del Compte o el de Valderrobres, no llegan a expresar el número de votos emitidos. Segundo, sobre el hecho de que ante este Consejo Consultivo hayan sido presentadas simples fotocopias, lo que se comprenderá que habría de resultar insuficiente si ha de acudir ante el Tribunal Constitucional a formalizar el conflicto, el cual precisará de documentación original para poder valorar y resolver. Y tercero, que en la copia

de la certificación emitida por el Ayuntamiento de Valderrobres que ha sido trasladada, queda relatada la adopción de un acuerdo, pero no consta en dicha copia que la certificación hubiera sido suscrita por Alcalde y Secretario.

**B.3** El art. 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) y el art. 221.1 ROF exigen dictamen del Secretario, de la Asesoría Jurídica o, en su defecto, de un letrado previo al ejercicio de acciones, como sería lo sería el conflicto que se pretende formalizar en el caso presente. Si bien, aunque no nos son conocidos antecedentes al respecto, a tenor de la teleología que asumimos asignable a la norma legal, entendemos que el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón satisface cabalmente el expresado requisito de informe jurídico previo, sin perjuicio, claro está, de que en caso de que no fuera compartido su sentido y contenido, o si se entendiese procedente complementarlo o ampliarlo, pueda acudir por parte de cada entidad local o varias o todas ellas asociadas o agrupadas a interesar mayor información respecto de operadores jurídicos diversos.

**B.4** El dictamen que se emite ostenta la naturaleza de preceptivo y no vinculante (art. 75 ter. 3 LOTC), lo que se traduce en la aportación de un criterio jurídico sobre el apoyo constitucional y legal, o la ausencia de éste, en orden al ejercicio de la acción de defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de que pueda ser seguido o no el criterio emitido.

**B.5** Si se opta finalmente por formalizar conflicto ante el Tribunal Constitucional, ello deberá ser efectuado dentro del plazo del mes siguiente a la recepción del presente dictamen, acreditando el cumplimiento de los requisitos a los que se ha hecho referencia y alegándose cumplidamente en relación a los fundamentos jurídicos en que los que se persiga apoyar la petición ejercitada (art. 75 quater, punto 2, LOTC).

### III

#### Acotamiento de la consulta formulada

En el planteamiento que resulta presentado por las entidades locales consultantes, se considera que diversos artículos de la LUPPLPA, concretamente los números 2, 3, 4.1, 6.1, 7.1.b, 8, 9, 11, 16, 17.4, 22, 27, 31.2 y 33 atentan a la autonomía municipal constitucionalmente

garantizada en cuanto imponen una serie de obligaciones en relación a la utilización de la lengua catalana por parte de la Administración.

El tenor literal de los expresados preceptos es el siguiente:

<<Artículo 2. Las lenguas propias de Aragón. 1. *El castellano es la lengua oficial en Aragón. Todos los aragoneses tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.*

2. *El aragonés y el catalán son lenguas propias originales e históricas de nuestra Comunidad Autónoma.*

3. *En calidad de tales, gozarán de protección y se garantizarán y favorecerán su enseñanza y el derecho de los hablantes a su uso en las zonas de utilización histórica predominante de las mismas, especialmente en relación con las Administraciones Públicas.*

4. *El procedimiento para declarar los municipios que constituyen las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas propias se determina en el artículo 9 de la presente Ley, de acuerdo con criterios sociolingüísticos e históricos.*

Artículo 3. Denominación de modalidades lingüísticas. *Los ayuntamientos de las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas propias de Aragón podrán, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno, proponer al Consejo Superior de las Lenguas de Aragón la denominación de su modalidad lingüística, fundamentada en razones históricas, filológicas y sociolingüísticas.*

Artículo 4. Derechos lingüísticos. 1. *Se reconocen a los ciudadanos y ciudadanas de Aragón los siguientes derechos lingüísticos en los supuestos establecidos por la presente Ley:*

a) *Conocer las lenguas propias de Aragón.*

b) *Usar oralmente y por escrito las lenguas propias de Aragón tanto en las relaciones privadas como en las relaciones con las Administraciones Públicas.*

c) *Recibir la enseñanza de las lenguas propias de Aragón.*

d) *Recibir, en las lenguas propias de Aragón, publicaciones y programaciones de radio, televisión y otros medios de comunicación social.*

e) *Usar las lenguas propias en la vida económica y social.*

Artículo 6. Tutela administrativa y judicial. *1. Los poderes públicos aragoneses adoptarán cuantas medidas sean precisas para impedir la discriminación de ciudadanos o actividades por el hecho de emplear cualquiera de las lenguas propias de Aragón.*

Artículo 7. Zonas de utilización de las lenguas propias. *1. En la Comunidad Autónoma de Aragón, el castellano es la lengua oficial y utilizada en todo su territorio. A los efectos de esta Ley, en la Comunidad Autónoma de Aragón existen...*

b) *Una zona de utilización histórica predominante del catalán, junto al castellano, en la zona Este de la Comunidad Autónoma.*

Artículo 8. Zonas de utilización histórica predominante. *1. A los efectos de la presente Ley, se entiende por zonas de utilización histórica predominante aquellas en las que son o han sido usados sistemas lingüísticos, de alcance local o comarcal, con rasgos de carácter predominante del aragonés o del catalán.*

*2. Específicamente, se entienden como zonas de utilización histórica predominante las enunciadas en los apartados a), b) y c) del punto primero del artículo anterior.*

Artículo 9. Declaración de las zonas de utilización de las lenguas propias. *El Gobierno de Aragón, previo informe del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, declarará las zonas y municipios a que se refiere el artículo 7.*

Artículo 11. Funciones. *Corresponderán al Consejo Superior de las Lenguas de Aragón las siguientes funciones:*

a) *Proponer a los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma líneas de actuación en el marco de la política lingüística del Gobierno de Aragón.*

*b) Proponer la adopción de las medidas adecuadas para garantizar la protección del patrimonio lingüístico aragonés y el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón conforme a lo previsto en esta Ley y en los reglamentos de desarrollo.*

*c) Efectuar el seguimiento de los planes y programas en materia lingüística que se desarrollen en la Comunidad Autónoma, así como de las líneas de actuación que se determinen.*

*d) Emitir informes por iniciativa propia o a solicitud de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma en asuntos relacionados con la política lingüística.*

*e) Efectuar propuestas a las Administraciones Públicas aragonesas sobre actuaciones de fomento y garantía del uso, enseñanza y conocimiento de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón conforme a lo previsto en esta Ley.*

*f) Emitir informe previo a la declaración de las zonas y municipios de utilización de las lenguas propias, conforme a lo previsto en el artículo 9 de la presente Ley.*

*g) Ser oído previamente al establecimiento de los topónimos en la Comunidad Autónoma de Aragón.*

*h) Informar las actuaciones que corresponda adoptar, en consonancia con la presente Ley, en los municipios pertenecientes a la zona mixta de utilización histórica de las lenguas y modalidades lingüísticas propias.*

*i) Cualquier otra que se le atribuya en la presente Ley.*

Artículo 16. Norma lingüística de las lenguas propias de Aragón. *1. Cuando, de conformidad con lo establecido en esta Ley, las instituciones públicas deban utilizar una lengua propia de Aragón, estarán obligadas a utilizar la norma lingüística que corresponda a la declaración de uso histórico efectuada para el territorio correspondiente.*

*2. Corresponde a las instituciones científicas reconocidas para cada una de las lenguas elaborar y determinar en su caso las normas lingüísticas del aragonés y del catalán, sin perjuicio del respeto a las peculiaridades de las lenguas propias de Aragón.*

3. No obstante lo previsto en los párrafos anteriores, las instituciones públicas podrán hacer uso de las modalidades locales cuando las circunstancias lo requieran, siempre haciendo un correcto uso ortográfico.

Artículo 17. Conservación del Patrimonio Lingüístico Aragonés... 4. Corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón competente en política lingüística garantizar la protección del Patrimonio Lingüístico Aragonés y coordinar las acciones de las corporaciones locales en esta materia, sin perjuicio de las competencias reconocidas en la legislación reguladora del Patrimonio Cultural Aragonés.

Artículo 22. De la enseñanza de las lenguas propias. 1. Se garantiza el derecho a la enseñanza de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en las zonas de uso histórico predominante, cuyo aprendizaje será voluntario. El Gobierno de Aragón, a través del Departamento competente en educación, garantizará este derecho mediante una oferta adecuada en los centros educativos.

2. El anterior derecho también se garantizará en las zonas de transición-recepción y en las localidades en las que haya centros educativos de referencia para el alumnado procedente de municipios de las zonas de utilización histórica predominante de lenguas propias.

3. Sin perjuicio de lo previsto en los apartados anteriores, el Gobierno de Aragón tomará medidas para asegurar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma la enseñanza de la historia y la cultura de las que son expresión las lenguas propias de Aragón.

Artículo 27. Relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas. 1. Todos los ciudadanos tienen derecho a expresarse de forma oral y escrita en castellano y/o 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.

2. En los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma y por las Administraciones Locales, así como por los organismos y entidades que dependan de las mismas, se garantizará, en el ámbito de las zonas de utilización histórica predominante, el ejercicio del derecho enunciado en el párrafo anterior, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley y en sus disposiciones de desarrollo.

3. *En los supuestos del apartado anterior, los interesados podrán dirigirse en lengua propia a los órganos de las Administraciones aragonesas. Los órganos competentes para la tramitación procederán a la traducción a lengua castellana, a través de los correspondientes órganos oficiales de traducción, y la comunicarán al interesado. Asimismo, las comunicaciones que deban efectuarse a estos interesados se realizarán en castellano y en la lengua que les es propia.*

4. *Las antedichas Administraciones Públicas procurarán los medios necesarios para facilitar las comunicaciones orales de los ciudadanos en las lenguas propias en las respectivas zonas de utilización histórica predominante.*

5. *A los efectos previstos en los apartados anteriores, las Administraciones Públicas pondrán a disposición de la población formularios y textos administrativos de uso frecuente en las lenguas propias de Aragón o en versiones bilingües.*

Artículo 31. Entidades locales. *Apartado 2. Las actas, acuerdos y otros documentos oficiales de las corporaciones locales incluidas en las zonas referidas en el apartado anterior se redactarán en castellano y en la respectiva lengua propia.*

Artículo 33. Toponimia. *1. En las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas propias, la denominación oficial de los topónimos será única, la tradicionalmente usada en el territorio, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aragonesa de Administración Local, tanto en relación a los municipios como a las comarcas.*

*2. Corresponde al Departamento del Gobierno de Aragón competente en política lingüística, oído el Consejo Superior de las Lenguas de Aragón y la respectiva autoridad lingüística, determinar los topónimos de la Comunidad Autónoma, así como los nombres oficiales de los territorios, los núcleos de población y las vías interurbanas.*

*3. Las vías urbanas contarán con una denominación única, cuya determinación corresponde a los municipios.>>*

No se argumenta de manera específica por los Ayuntamientos consultantes de que modo o manera cada uno de los catorce preceptos transcritos podría llegar a atentar contra el núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Ello debiera ser obligado si ha de sostenerse la

inconstitucionalidad de tales preceptos en un proceso ante el Tribunal Constitucional. La consulta formulada razona globalmente en relación a todos ellos expresando que del conjunto de la regulación establecida se infiere el haber establecido una suerte de cooficialidad material (que no legal) de la lengua catalana junto con la castellana, siendo que no podría una Ley ordinaria, sea autonómica o estatal, introducir en el ordenamiento elementos característicos de la cooficialidad lingüística en la medida en que ello se halla reservado por los artículos 3.2 y 81 de la Constitución a los Estatutos de Autonomía, siendo que el Estatuto aragonés no recoge como lengua oficial el catalán (se cita en apoyo de esta tesis las sentencias constitucionales 27/1996, de 15 de febrero y 48/2000, de 24 de febrero).

Para las entidades locales consultantes, imponer, pues, a algunos municipios aragoneses la oficialidad material del catalán y las obligaciones derivadas de dicha oficialidad, requeriría previamente que el Estatuto de Autonomía de Aragón hubiese declarado dicha lengua como oficial de Aragón en las zonas donde así se entiende que debiera existir. De ahí que interpreten que, sin la preceptiva modificación estatutaria, no resulta dable aceptar dicha lengua como válida para realizar las comunicaciones orales y escritas entre los ciudadanos y la Administración, llegando incluso a imponer a ésta una obligatoriedad para su uso.

El Consejo Consultivo asume la relevancia del planteamiento así efectuado y acepta la innecesariedad de que, al momento actual, sea efectuado un análisis detallado de todos y cada uno de los preceptos que resultan invocados y que han sido más arriba transcritos (sin perjuicio de la conveniencia de razonar –ya lo hemos dicho- sobre algunos de los citados en el iter argumentativo que debiera ser trazado y expuesto en un eventual proceso el que se evalúe su constitucionalidad). En la actualidad, y al objeto de razonar sobre la viabilidad de la acción pretendida, basta examinar el conjunto de la regulación legal, globalmente considerada o, más bien, sobre algunos aspecto de ella, al objeto de indagar si la LUPPLPA otorga a la lengua catalana (y a la aragonesa en otros sectores del territorio de Aragón) un tratamiento equiparable a la lengua oficial de Aragón que es el castellano, sin que exista previsión estatutaria alguna al respecto, pudiendo así, de alguna manera, poder dar respuesta la concreta consulta que se formula y que hemos relacionado en nuestro antecedente (*¿Puede el legislador autonómico imponer el catalán como lengua administrativa de uso común, con un régimen de cooficialidad material, sin que exista ninguna declaración de oficialidad del mismo en el Estatuto de Autonomía de Aragón?*). Y ello, sin perjuicio de que asumamos no sentirnos vinculados por la citada consulta, la cual toma como

presupuesto para su formulación la existencia de un régimen de cooficialidad material entre la lengua castellana y las lenguas protegidas en Aragón, cuando ello no puede ser presupuesto de la consulta sino resultado de la interpretación que haya de ser efectuada sobre los contenidos normativos vigentes.

#### IV

##### **En relación a la autonomía local**

Dentro de la variedad de perspectivas que oferta la noción de autonomía local, quizá la más conocida de ellas sea la que la considere como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes o, si se quiere, de manera más reducida, en una garantía de intervención o de participación de las Entidades locales en todos los asuntos que con arreglo a la Ley, puedan afectarles (arts. 137 y 140 de la Constitución, art. 3 Carta Europea de la Autonomía Local, aprobada en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, art. 2.1 LRBRL, STC de 2 de febrero de 1981 -FD 3-, STC de 28 de junio de 1981, STC 214/1989, de 21 de diciembre), con independencia de que en tales asuntos se esté actuando o ejercitando una competencia exclusiva de otro poder territorial, pues la Constitución no garantiza que cada Administración pública territorial ostente el derecho a ejercer las competencias que le son propias en régimen de absoluta y estricta separación (SSTC 40/1981 27/1987). En los conocidos términos utilizados por el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de febrero de 1981, *"la autonomía que garantiza la Constitución lo es en función del respectivo interés. Concretar ese interés en relación a cada materia no es fácil y en ocasiones sólo puede llegarse a distribuir la competencia sobre la misma en función del interés predominante, pero sin que ello signifique un interés exclusivo que garantice una competencia exclusiva en el orden decisorio"*.

Existen, no obstante, otras perspectivas del concepto de la autonomía local, igualmente relevantes. Una de ellas es la garantía institucional que disponen los entes locales frente los ordenamientos territoriales superiores que ostentan la competencia en materia de régimen local (existe para estos poderes territoriales superiores un núcleo indisponible e impenetrable de actividad local que es precisamente el que integra la citada garantía institucional). Y la otra, igualmente importante, es que la autonomía local implica el disponer de un derecho a reaccionar

frente a las disposiciones emanadas por otros poderes territoriales cuando se considere que éstas atentan a su autonomía (art. 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local –recuérdese que, ésta precisamente, fue considerada una de las finalidades de la reforma de la LOTC de 1999-), como podría hacerlo la LUPPLPA en la medida en que afecta al normal funcionamiento y a la actividad y a la intervención de las entidades locales en la satisfacción de intereses que son propios y específicos de la vida local, imponiéndoles obligaciones y deberes. Si bien, como se comprenderá, dicho derecho a reaccionar no puede ser ejercitado al margen de las reglas y los cauces establecidos por las normas procesales.

Quizá una de las resoluciones que más se explye sobre el significado y alcance de conflicto constitucional que se pretende ejercitar por las entidades locales consultantes, sea la sentencia 240/2006 de 20 julio. Según ella (FD 2), *“este nuevo procedimiento viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro Ordenamiento, el cual tradicionalmente tenía establecidas vías jurisdiccionales para que aquéllos pudieran demandar la tutela del libre ejercicio de sus competencias, tal como prevé el art. 11 de la Carta Europea de Autonomía local, ratificada por España a través de Instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988, depositado el 8 de noviembre de 1988, y entrada en vigor para España el 1 de marzo de 1989. Dicha defensa frente a invasiones provocadas por actos o normas infralegales podía sustanciarse, desde luego, ante el Poder Judicial (art. 153.c CE; art. 63.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: LBRL), tal como afirma el Dictamen emitido por el Consejo de Estado sobre el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC (Dictamen núm. 2484/1998, de 18 de junio de 1998). Cabía también que las entidades locales alegasen la inconstitucionalidad de normas con rango de Ley que menoscabaran su autonomía constitucionalmente garantizada, pero sólo ante la jurisdicción ordinaria; ello, como declaró este Tribunal, porque la proclamación constitucional de la autonomía de municipios y provincias no fue inicialmente acompañada, como en otros Ordenamientos sucede, con la atribución «de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley» (SSTC 31/1981, de 28 julio, F. 5; 214/1989, de 21 de diciembre, F. 1). - Según advierte la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, «la garantía constitucional de la autonomía local aconseja que puedan ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por parte de los entes locales, aquellas Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que pudieran no resultar respetuosas con dicha autonomía». En consonancia con tal propósito la Ley regula un nuevo proceso constitucional que*

*habilita a determinados entes locales para acudir al Tribunal Constitucional en defensa de «la autonomía local constitucionalmente garantizada» (art. 75 bis.1 LOTC) frente a las vulneraciones imputables tanto al legislador estatal como al legislador autonómico.»*

Ahora bien, como expresa esta misma sentencia (FD 3) -ello es clave para evaluar la procedencia de la acción en el singular proceso que pretende incoarse-, “*el conflicto en defensa de la autonomía local constituye una «vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional»... Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de «la autonomía local constitucionalmente garantizada»; en consecuencia no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales”.*

El primero de los pasos, pues, que habrían de darse para poder fundar el conflicto constitucional, si es que finalmente llegara a formularse, sería el mostrar que realmente la LUPPLPA origina una lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Para así averiguarlo, podemos partir de la citada STC 240/2006, en la que se afirma que “*la Ley Orgánica 7/1999 no contiene ningún precepto relativo al parámetro de control que debe aplicarse en los conflictos en defensa de la autonomía local, aun cuando el correspondiente canon o criterio valorativo puede ser deducido de la doctrina jurisprudencial contenida en las resoluciones en las que este Tribunal ha abordado el alcance de la garantía que la Constitución otorga a la autonomía municipal y provincial (arts. 137, 140, 141, 142 CE).- Para determinar el contenido y la extensión de la «autonomía local constitucionalmente garantizada», objeto de protección en este proceso (art. 75 bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, F. 4)» (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, F. 5, se*

*trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 («Concepto de la autonomía local») establece que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».- Más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local «es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional» (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 9). La misma idea ha sido desarrollada con más precisión en la ya citada STC 159/2001: «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno» (STC 159/2001, de 5 de julio, F. 4; reproducido después en las recientes SSTC 51/2004, de 13 de abril, F. 9, y 252/2005, de 11 de octubre, F. 4).- Ahora bien, en nuestra jurisprudencia (SSTC 32/1981, de 28 de julio, F. 4; 76/1983, de 5 de agosto, F. 19; 27/1987, de 27 de febrero, F. 2; 214/1989, de 21 de diciembre, F. 2) también hemos afirmado la conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o*

bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE, siendo ésa la doctrina que ha inspirado el sistema que articula la Ley reguladora de las bases del régimen local.- De acuerdo con los principios expuestos el Tribunal ha precisado el valor atribuible como canon de enjuiciamiento a las normas dictadas por el legislador estatal (LBRL) y su relación con la garantía constitucional de la autonomía local (art. 137 CE), cuestiones que han sido abordadas en distintas resoluciones (principalmente en las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, F. 4; 214/1989, de 21 de diciembre, F. 5; 109/1989, de 21 de mayo, F. 12; 11/1999, de 11 de febrero; y 159/2001, de 5 de julio, F. 4). Los pronunciamientos efectuados, sin embargo, no permiten extraer conclusiones definitivas sobre el valor de la Ley de las bases del régimen local como canon de enjuiciamiento, y en todo caso no son trasladables al conflicto en defensa de la autonomía local.- Tal conclusión se impone, en primer lugar, porque todos ellos han recaído en procesos de declaración de inconstitucionalidad en los cuales se enjuiciaba la conformidad o disconformidad de Leyes autonómicas, o de la misma Ley de las bases del régimen local, con la Constitución esencialmente por motivos competenciales. De ahí que el Tribunal haya podido acudir en alguna ocasión a la idea de «bloqueo de constitucionalidad» (art. 28.1 LOTC) para decidir si una concreta disposición se adecua o no al orden constitucional de distribución de competencias en materia de «régimen local», entendido como «régimen jurídico de las Administraciones Locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, F. 2), lo cual no equivale a «autonomía local» (art. 137 CE). Y ello «porque los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del 149.1.18 CE, por otro, no son coextensos» (STC 11/1999, de 11 de febrero, F. 2)... tal como declaró la STC 159/2001, de 5 de julio, «Sólo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los arts. 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental» (F. 4).- Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a Leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese «contenido mínimo» que

*protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de «los elementos esenciales» o del «núcleo primario» del autogobierno de los entes locales territoriales.»*

Por abundar en el tema, recordemos también la STC 252/2005, de 11 de octubre, según la cual *“es doctrina reiterada que la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución «se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible" (STC 32/1981, F. 4). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual "para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas... deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"» (STC 40/1998, de 19 de febrero, F. 39).- La Constitución, en todo caso, no asegura a las corporaciones locales un ámbito de competencias determinado, no pudiendo hablarse de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981, de 28 de julio, F. 4), sino que, más allá del contenido mínimo consistente en un derecho de intervención en los asuntos de su competencia, «la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (STC 170/1989, de 19 de octubre, F. 9), correspondiendo a la Ley la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía (SSTC 259/1988, de 22 de diciembre; 214/1989, de 21 de diciembre; y 46/1992, de 2 de abril) y sin romper con la «imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, F. 3).- En definitiva, y como recordamos en la STC 51/2004, de 13 de abril, F. 9, volviendo sobre la doctrina establecida en la*

*STC 159/2001, de 5 de julio), «la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno».*

En este contexto, hemos de significar que no resulta presentado ante este órgano consultivo razonamiento alguno que venga a poner de manifiesto que la LUPPLPA lesione de algún modo o manera al "derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen" o que implique un quebranto, una alteración o una disminución "de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible".

Asumimos, como lo hace el Tribunal Constitucional, que en la generalidad de los procesos en los que ha sido analizada y evaluada la afección de la autonomía local han sido enjuiciadas disposiciones esencialmente por motivos competenciales. Aquí sin embargo, no hallamos identificada o designada una competencia o una potestad que podamos evaluar. No estamos cuestionando un decremento o una alteración de competencia alguna que venga reconocida por las leyes para ser ejercitada por las entidades locales consultantes. Lo que determina la LUPPLPA no es una afección a una competencia concreta sino en el modo de ejercitar las competencias y potestades. Ello, parece obvio, puede incidir sobre el funcionamiento y los intereses de las entidades locales, e incluso en la suficiencia financiera de sus Haciendas, garantizada por el art. 142 de la Constitución en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local

constitucionalmente reconocido en los arts. 137, 140 y 141 CE (SSTC 233/1999 de 13 de diciembre, FJ 4º, 96/1990, FJ 7º; 237/1992, FJ 6º; 331/1993, FJ 2º y 3º y 171/1996, FJ 5º). Pero, en cuanto a esto segundo, no existe previsión de detrimento alguno de la suficiencia financiera, por razón de que la disposición adicional cuarta LUPPLPA conmina al Gobierno de Aragón a que efectúe las correspondientes consignaciones presupuestarias al objeto de atender la puesta en marcha de la Ley. Y en cuanto a lo primero, al no ser percible apriorísticamente la vulneración que se invoca, no podría ser examinada sin llegar a argumentarse y mostrarse de algún modo o manera por las entidades consultantes en que forma se produce la predicada lesión de la autonomía local prohibida por el ordenamiento. Aunque en ámbito diferenciado al presente, por afectar a la cuestión de fondo, cupiera recordar aquí la doctrina sentada, entre otras, en la STC 104/2000, de 13 abril, al declarar que *“resulta oportuno insistir en que, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es necesaria la existencia de una fundamentación suficiente que permita tanto a la... (parte recurrida), como a este Tribunal (que ha de pronunciar la Sentencia), conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio, F. 2; y 118/1998, de 4 de junio, F. 4). En efecto, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la exposición analítica de las cuestiones que se suscitan. Debe hablarse, pues, de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se asuma, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (SSTC 11/1981, de 8 de abril, F. 3; 36/1994, de 10 de febrero, F. 1; 43/1996, de 14 de marzo, F. 3; 61/1997, de 20 de marzo, F. 13; 118/1998, de 4 de junio, F. 4; y 233/1999, de 16 de diciembre, F. 2). En particular, resulta claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (por todas, STC 43/1996, de 14 de marzo, F. 5).”*

El órgano consultivo puede intuir la afeción efectiva en el funcionamiento y en los intereses de las entidades locales consultantes y los de su población, pero no puede descubrir en que modo o manera dicha afeción quiebra la autonomía constitucionalmente garantizada. No imagina el modo en que puede quedar impactada y lesionada la garantía institucional que integra el núcleo indisponible por el legislador autonómico. No percibe, por tanto, en que modo quedan vulnerados los arts. 137, 140 y 141 CE y acepta, por ello, que pudiera existir una normal afeción de la autonomía local que en cuanto *concepto jurídico de contenido legal, permite configuraciones*

*legales diversas*, pero, en ausencia de alegatos y razonamientos al respecto, debe igualmente asumir que tal afección resulta plenamente válida en cuanto no queda revelado en que modo o manera vulnera la citada garantía institucional.

Desde esta última perspectiva, tampoco resulta dable, pues, que el Consejo Consultivo pueda emitir una valoración positiva sobre la formulación de un conflicto constitucional en defensa de la autonomía local.

## V

### **Sobre la ley aragonesa y sobre alguno de sus antecedentes, con referencia a la cuestión de la aproximación a la cooficialidad de lenguas y modalidades lingüísticas**

Según la Exposición de Motivos de la LUPPLPA, *“Aragón es una Comunidad Autónoma en la que junto al castellano, lengua mayoritaria y oficial en todo su territorio, se hablan en determinadas zonas otras lenguas, el aragonés y el catalán, las tres con sus modalidades lingüísticas propias de Aragón.- Estas lenguas constituyen un rico legado de nuestra Comunidad Autónoma y un hecho singular dentro del panorama de las lenguas históricas de Europa, configuradoras de una historia y cultura propias. Por ello, han de ser especialmente protegidas y fomentadas por la Administración aragonesa.- La situación en que se encuentran estas lenguas aconseja la rápida adopción de medidas que garanticen su protección y recuperación... La lengua catalana, propia de la zona oriental de Aragón, con mayor número de hablantes, se mantiene viva en su uso sociofamiliar, pero no tanto en su uso formal. Ambas lenguas necesitan acciones decididas por parte del Gobierno de Aragón para prestigiarlas, dignificarlas y normalizarlas socialmente, facilitando así su protección y promoción. Hay que tener en cuenta que estas lenguas mantienen vivas variedades locales o dialectales históricas y/o territoriales, y que existe una zona de confluencia de ambas lenguas en algunos municipios... Hasta la fecha, la regulación vigente en la materia está constituida por la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés, que, dando cumplimiento a lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía en su redacción aprobada por la reforma efectuada por la Ley Orgánica 5/1996, estableció en el artículo 4 que «El aragonés y el catalán, lenguas minoritarias de Aragón, en cuyo ámbito están comprendidas las diversas modalidades lingüísticas, son una riqueza cultural propia y serán especialmente protegidas por la Administración». La disposición final segunda de la misma Ley dispone 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 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... Respecto a la protección de estas lenguas, cabe destacar el Dictamen de 7 de abril de 1997 de las Cortes de Aragón, cuyas conclusiones plantean la igualdad del tratamiento legal del aragonés y del catalán como lenguas propias de Aragón; que ambas lenguas serán cooficiales junto a la lengua castellana en sus respectivos territorios y en los niveles en que se determine... Con la presente Ley se quiere dar cumplimiento a la obligación emanada del Estatuto de Autonomía en el reconocimiento del derecho de todos los hablantes a utilizar su lengua y modalidad lingüística propia, patrimonio común que contribuye a la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y la diversidad cultural.- La libertad para usar una lengua regional o minoritaria tanto en la vida privada como en la pública constituye un derecho imprescriptible, de conformidad con los principios contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, el Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992, ratificada por España en 2001.”*

Por su parte, el Dictamen de las Cortes de Aragón, de 7 de abril de 1997, aludido en la expresada Exposición de Motivos, entre otras varias cosas, expuso que el catalán es una de las lenguas propias de las zonas limítrofes con Cataluña, desde la Ribagorza hasta la parte del Bajo Aragón turolense, pasando por La Litera, el Bajo Cinca y el Matarraña. Se habla por más de un 5% de la población aragonesa y en un 11,6% del territorio de Aragón, es decir, en unos 5.370 km<sup>2</sup>. De acuerdo con el único censo de hablantes de lenguas propias en la Comunidad de Aragón de 1981, la lengua catalana es hablada en el ámbito familiar y social por alrededor de 60.000 personas. A pesar de la enseñanza voluntaria en los centros educativos desde el año 1984, los avances en la normalización han sido muy precarios.

Esta situación –decía el expresado dictamen- debería haber motivado una política decidida en favor del reconocimiento de las minorías lingüísticas, pero nos hallábamos, junto a otros factores, con un Estatuto de Autonomía que sólo reconocía la pluralidad idiomática desde el punto de vista cultural. Recordemos la dicción del artículo 7 del Estatuto de Autonomía de 1982: «Las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico.» La reforma del Estatuto de Autonomía de 1996 originó el

cambio de este precepto, y ahora (se estaba refiriendo al Estatuto anterior al de 2007) el artículo 7 reconoce las lenguas y obliga a su protección expresando: «Las lenguas y modalidades lingüísticas 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 aquéllas.» Hay un mandato estatutario claro y, por tanto, debe llevarse a la práctica.

Finalmente, las Cortes de Aragón instaban a actuar al Gobierno de la Comunidad en los siguientes términos: *“El reconocimiento legal del aragonés y del catalán como lenguas propias de Aragón debe constituir el punto de partida de una política lingüística respetuosa con los convenios internacionales firmados por nuestro país, en sintonía con la Constitución Española y consecuente con el mandato establecido en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.- En este sentido, instamos al Gobierno de Aragón para que, antes del 31 de diciembre de 1997, presente ante las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley de Lenguas de Aragón que proporcione el marco jurídico necesario para la efectividad de los derechos de las minorías lingüísticas de Aragón y en el que se recojan los siguientes aspectos:...**b) El derecho de todos los aragoneses a utilizar habitualmente su lengua propia, tanto en sus relaciones como ciudadanos como en sus relaciones con la administración.**c) El derecho de los hablantes de lengua catalana y de lengua aragonesa a la enseñanza de y en la lengua propia y a disponer de espacios en los medios de comunicación en esa lengua.- d) El derecho a la cooficialidad del catalán y del aragonés en los municipios y comarcas donde son lengua propia. Los efectos jurídicos que vayan a derivarse de la declaración de cooficialidad podrán ser graduales y adaptados, al máximo posible, a la realidad sociolingüística de su respectivo territorio.... En resumen, esta Ley tendrá por objeto la regulación del uso normal y oficial de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en los ámbitos de la convivencia social, garantizando el ejercicio de los derechos de los hablantes en la enseñanza, en las administraciones públicas de los territorios con lengua propia, especialmente en la Administración local, en los medios de comunicación, en la actividad cultural y los distintos ámbitos de la vida socioeconómica de su comunidad.”*

Dos ideas fundamentales queremos extraer de lo expuesto. La primera es que la actuación y decisión del legislador aragonés se inserta en el ámbito de las políticas de protección cultural promovidas por los organismos internacionales. Sin perjuicio de la evidencia de los tres instrumentos internacionales que se citan en la Exposición de Motivos de la Ley aragonesa (a

ellos debiéramos remitirnos), ya hace algún tiempo que el director general de la UNESCO hasta 2009, Koichiro Matsuura, en el informe denominado “Hacia las sociedades del conocimiento” (noviembre de 2005), puso de manifiesto un dato que ha sido utilizado con insistencia por los protectores de la cultura de las lenguas: “en el mundo, desaparece de promedio una lengua cada dos semanas”. En posteriores informes fueron vertidos datos más concretos sobre la progresiva desaparición de las lenguas. Puede recordarse, a título de ejemplo, que hacia el siglo XVI se hablaban en México alrededor de 170 lenguas, a principios del siglo XX solo 110, y en lo que va del siglo XXI aproximadamente 62, de manera que en 500 años se han perdido más de 100 lenguas. Según la Organización de las Naciones Unidas, el 96% de la población mundial habla el 4% de los idiomas del mundo. Más de 1.500 idiomas tienen menos de 1.000 personas que los hablan, y 2.500 lenguas indígenas corren peligro de extinción inmediata. En este contexto no parece descabellado que los poderes públicos establezcan las políticas de protección que entiendan necesarias y que lo hagan con el grado y la intensidad que entiendan justificada y apropiada a cada caso.

La segunda idea que querríamos destacar es que la evidencia de la voluntad política ha querido ser plasmada en el ámbito de la norma jurídica, aunque quizá no con el acierto y las explicaciones con las que hubiera debido hacerlo. Es clara (por así declararse en los antecedentes y en las normas) la voluntad del legislador de proteger el aragonés y el catalán en un “régimen de “cooficialidad” con el castellano o en otra clase de régimen muy parecido o similar a éste. La propia Exposición de Motivos así lo declara sin rubor asumiendo que debía seguirse el mandato establecido en la disposición adicional segunda la Ley 3/1999, de 10 de marzo, de Patrimonio Cultural Aragonés. Si bien, dicho mandato no llega a introducirlo en el contenido positivo de la norma, en la que se halla ausente (no parece que pudiera hacerlo) una declaración formal sobre ello. Si analizamos, aunque fuere someramente, el contenido de la norma aragonesa, observamos que la única lengua que se declara oficial en Aragón es el castellano (art. 2.1). Respecto de las restantes, se reconoce su carácter de originales e históricas (art. 2.2), su protección, el favorecimiento de su enseñanza y el derecho de usarlas en las zonas históricas, especialmente en relación con las Administraciones públicas (art. 2.3). De ahí que la Ley persiga reconocer la pluralidad lingüística y garantizar el uso de las lenguas y modalidades lingüísticas aragonesas y propiciar su conservación, recuperación, promoción, enseñanza y difusión (art. 1), lo que conlleva el derecho a usar tales lenguas y modalidades en las relaciones de los ciudadanos con la Administración, Cortes de Aragón y Justicia de Aragón (arts. 4.1.b, 29 y 30), el derecho a no ser

discriminado por utilizar cualquiera de ellas (art. 6), la obligación de las Administraciones públicas de promover su uso o difusión (art. 20), a la vez que de evitar actuaciones que las prohíban, limiten o desalienten su uso (art. 21), la garantía de poder utilizarlas en el currículo, su fomento en los estudios superiores (arts. 23 y 24). A su vez, se reitera de modo explícito el derecho a expresarse ante la Administración (en las zonas de utilización) en cualquier lengua o modalidad lingüística aragonesa y la obligación de la Administración de facilitar formularios en todas ellas o, en su caso, bilingües (art. 27), siendo también por ello que pueden ser utilizadas tales lenguas y modalidades lingüísticas en publicaciones oficiales (art. 28), en los debates de los órganos municipales (art. 31.1), y siendo igualmente por ello que actas, acuerdos y otros documentos oficiales de las corporaciones locales habrán de ser redactadas en castellano y en la respectiva lengua propia (art. 31.2) (aunque esto último no se aparta del clásico diseño que ya llevó a cabo en su día el RD 1111/1979, de 10 de mayo).

El resultante de esta regulación es que en los territorios de las entidades locales aragonesas ubicadas en las zonas geográficas afectadas, el catalán (como también el aragonés en la zona que le corresponde), ostenta a efectos prácticos un régimen jurídico parecido al de cooficialidad con la lengua castellana que se halla declarada como lengua oficial del Estado en el art. 3 de la Constitución y asumida también como única oficial en Aragón por el art. 2 LUPPLPA (así denominada por ser Castilla el nombre de la comunidad lingüística que habló esta modalidad románica en tiempos medievales -el español, aunque es identificado como el castellano en muchos lugares fuera de España -y en España por la propia Real Academia de la Lengua Española-, políticamente abarca todas las lenguas y modalidades lingüísticas habladas en España-).

Ello nos ubica directamente ante el marco acotado por las entidades locales consultantes y plasmado en el escrito de formalización de consulta, cual es si la previsión de similitud de tratamiento de la lengua castellana, la aragonesa y la catalana a efectos legales (la casi equiparación de la oficialidad de todas ellas) lesiona la autonomía local constitucionalmente garantizada y puede ser impuesta novedosamente a las entidades locales afectadas por una Ley autonómica (aunque los efectos de la Ley se mitigan temporalmente, por su disposición adicional tercera -que prevé una aplicación gradual durante tres años-, y personal y económicamente en cuanto determina la cooperación del Gobierno de Aragón y una aportación económica -DA 1ª y 4ª-) o precisa, previamente a ello, de una Ley Orgánica de las prevenidas en el art. 81 de la Constitución, concretamente, aquella que aprueba los Estatutos de Autonomía, según parece

inferirse de la previsión establecida en el art. 3.2 de la propia Constitución. La respuesta a ello debe, no obstante, pasar obligadamente por examinar los contenidos de la jurisprudencia constitucional.

## VI

### **La cuestión de las lenguas en la jurisprudencia constitucional y el modo en que ésta puede incidir en la Comunidad de Aragón**

**A) Sobre las resoluciones del Tribunal Constitucional invocadas por las entidades consultantes.**- En la primera de las sentencias constitucionales invocadas por las entidades consultantes, la de la Sala Segunda nº 27/1996, de 15 de febrero, la solicitante de amparo impugnaba la resolución de la Junta Electoral Provincial de Asturias que denegaba su proclamación como candidatura a las elecciones generales a celebrar el 3 de marzo de 1996, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia que había confirmado la resolución de la Junta Electoral. La causa de la exclusión de la candidatura lo fue la presentación de la misma y de la documentación aneja en idioma bable, así como la falta de subsanación de tal defecto en el plazo otorgado por la Junta. Frente a ello, la Sala Segunda del TC expresó que *“No cabe olvidar, en efecto, que al ordenar constitucionalmente la realidad plurilingüe de la Nación española, que es asumida como un patrimonio cultural digno de protección (STC 82/1986), el art. 3 de la Norma Fundamental ha establecido un régimen de cooficialidad lingüística entre el castellano y las «demás lenguas españolas», las cuales serán oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos (art. 3.2 CE) para permitir la existencia de unos territorios en los que el uso por los particulares, a su elección, de una de las lenguas oficiales tenga efectivamente plena validez «en las relaciones que mantenga con cualquier poder público radicado en dicho territorio» (SSTC 82/1986, fundamento jurídico 3.º, y 337/1994, fundamento jurídico 6.º). Y es evidente que, el art. 4 del Estatuto Autonómico de Asturias no atribuye carácter oficial a la lengua utilizada por los recurrentes al aceptar las candidaturas, por lo que, en consecuencia, no era legítima su pretensión y debieron haber subsanado en el plazo concedido al efecto, lo que no hicieron... Ninguna duda se puede albergar de que sólo las lenguas cooficiales se encuentran permitidas como vehículo de los procedimientos administrativos, y el bable no lo es puesto que el Estatuto del Principado no lo establece así. Ninguna quiebra del art. 23.2 de la Constitución puede, pues, imputarse ni a la resolución de la*

*Junta Electoral Provincial ni a la sentencia que la confirma, ya que debidamente entendieron que procedía la subsanación mediante la transformación al castellano de lo escrito en bable.”*

En la STC 48/2000, de 24 de febrero, igualmente invocada, cuestionándose un supuesto similar al anterior (presentación de las candidaturas electorales en bable), la respuesta del Tribunal fue, no obstante, de signo diverso, otorgando el amparo solicitado “*dado que la voluntad de concurrir a las elecciones es manifiesta, que la modalidad lingüística empleada resulta comprensible y que se han cumplido los demás requisitos exigidos por la ley*”. En este proceso, el Ministerio Fiscal advirtió que la situación era distinta al anterior y que merecía una solución estimatoria, al haberse reformado el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias mediante Ley Orgánica 1/1999, que añadió al art. 4 («El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje») el texto siguiente: «Una Ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable»; debiendo tomarse en consideración que había sido aprobada la Ley autonómica 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, que extiende y amplía su protección (art. 4.1 -rúbrica «uso administrativo»- «todos los ciudadanos tienen derecho a emplear el bable/asturiano y a expresarse en él, de palabra y por escrito»; art. 4.2 «Se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias»). La Sala Segunda hizo, no obstante, caso omiso de esta argumentación, entendiendo que no era preciso entrar a analizar la norma estatutaria al asumir que existía otra causa más sencilla para estimar el recurso, cual era la de no haber atendido la Junta Electoral al taxativo listado de motivos establecidos por la Ley Orgánica del Régimen Electora General para rechazar las candidaturas. Por ello se dijo: “*los defectos que conducen a denegar la proclamación de las candidaturas son taxativos. El art. 47.4 LOREG dispone al efecto que «no procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos señalados en los artículos anteriores o los que establecen las disposiciones especiales de esta Ley».* Por lo tanto, *dado que los arts. 46 y 47 no hacen referencia al idioma y que el art. 120 LOREG, que establece la supletoriedad genérica de la Ley de Procedimiento Administrativo, mal puede ser entendido como «disposición especial», a los efectos del art. 47.4, hemos de llegar a la conclusión de que los actos impugnados parten de una interpretación que, al ampliar los supuestos en los que puede denegarse la proclamación de candidaturas, restringe indebidamente el derecho al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE)...* según una doctrina constante y reiterada de este Tribunal, el derecho reconocido en el art. 23.2

*CE «en cuanto se proyecta sobre el ejercicio de los derechos de sufragio... adquiere una especial densidad constitucional que se manifiesta en la obligación... de que tanto la Administración electoral como los Jueces y Tribunales al revisar los actos y resoluciones dictados por aquélla, opten por la interpretación de la legalidad más favorable a la eficacia de tales derechos» (STC 87/1999, de 25 de mayo, F. 3). - En aplicación de este principio hermenéutico, «de especial relevancia en el proceso electoral» (STC 76/1987, de 25 de mayo), este Tribunal ha favorecido tanto la subsanación en plazo de cuantas irregularidades detecte la Administración electoral...»*

Esta segunda resolución, pues, lejos de avalar el posicionamiento defendido por las entidades consultantes, vendría a rechazarlo, al haber admitido la utilización de un lenguaje no oficial en las relaciones entre el ciudadano y la Administración cuando, aun ausente la “oficialidad”, estuviese aceptado para el “uso administrativo”.

**B) La doctrina general sobre la oficialidad en el uso de las lenguas.**- Hemos de remontarnos a la STC 82/1986, de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad nº 169/1983, interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra determinados preceptos de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento Vasco, Básica de Normalización del Uso del Euskera) para averiguar el concepto de oficialidad de las lenguas que resulta arrastrado en la ulterior jurisprudencia constitucional. En ella se dijo que “el art. 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español, dentro de lo que el Abogado del Estado denomina «las líneas maestras del modelo lingüístico» de la Constitución Española...según el número 1 del art. 3 de la Constitución, el castellano es la lengua española oficial del Estado, y entendiéndose obviamente aquí por «Estado» el conjunto de los poderes públicos españoles, con inclusión de los autónomos y locales, resulta que el castellano es lengua oficial de todos los poderes públicos y en todo el territorio español. Aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que **es oficial una lengua**, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que

*desconozcan las oficiales). Ello implica que el castellano es medio de comunicación normal de los poderes públicos y ante ellos en el conjunto del Estado español. En virtud de lo dicho, al añadir el número 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos.- En directa conexión con el carácter del castellano como lengua oficial común del Estado español en su conjunto, está la obligación que tienen todos los españoles de conocerlo, que lo distingue de las otras lenguas españolas que con él son cooficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, pero respecto a las cuales no se prescribe constitucionalmente tal obligación. Ello quiere decir que sólo del castellano se establece constitucionalmente un deber individualizado de conocimiento, y con él, la presunción de que todos los españoles lo conocen. Si es inherente a la cooficialidad el que, en los territorios donde exista, la utilización de una u otra lengua por cualquiera de los poderes públicos en ellos radicados tenga en principio la misma validez jurídica, la posibilidad de usar sólo una de ellas en vez de ambas a la vez, y de usarlas indistintamente, aparece condicionada, en las relaciones con los particulares, por los derechos que la Constitución y los Estatutos les atribuyen, por cuanto vimos también que el art. 3.1 de la Constitución reconoce a todos los españoles el derecho a usar el castellano, y los Estatutos de Autonomía, en los artículos antes citados, ya sea de un modo expreso o (en el caso del catalán y de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) implícitamente, el derecho a usar las dos lenguas cooficiales en la correspondiente Comunidad o parte de ella. En los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía...”*

Paralelamente, en la STC 56/1990, de 29 de marzo (recursos de inconstitucionalidad acumulados números 859/85, interpuesto por el Parlamento de la Generalidad de Cataluña, 861/85, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, 864/85, interpuesto por la Junta de Galicia y 870/85, formulado por el Gobierno Vasco, frente a determinados preceptos de la

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial) se expresó que “El tema así centrado ya ha encontrado, al menos parcialmente, respuesta en la doctrina sentada con ocasión de las Sentencias que resolvieron los recursos contra las leyes de normalización lingüística vasca, catalana, gallega y balear -SSTC 82, 83 y 84/1986 y 123/1988, respectivamente-. Así, en la primera de esas resoluciones se indicó, por una parte, que el marco de la regulación del uso de las Lenguas se encuentra en la Constitución (art. 3) y en los respectivos Estatutos de Autonomía, debiendo la posterior regulación adecuarse a ese esquema definido por el bloque de la constitucionalidad. A partir de ahí, tanto Estado como Comunidades Autónomas pueden incidir en la regulación sobre la materia de acuerdo al reparto general de competencias, encontrándonos, pues, ante una competencia concurrente. Esa misma resolución abordó ya el tema de la regulación del uso de la lengua dentro de la Administración de Justicia concluyendo que en tanto en cuanto la Constitución reserva como competencias exclusivas del Estado la Administración de Justicia (art. 149.1.5) y la legislación procesal (art. 149.1.6), debe ser el Estado el que regule el uso de las Lenguas dentro de la Administración de Justicia, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan «regular el alcance inherente al concepto de cooficialidad, tal y como viene establecido por el art. 3.2 de la Constitución y en los artículos correspondientes de los Estatutos de Autonomía». Eso es lo que hacen distintos artículos de las leyes de normalización lingüística dictadas por Comunidades Autónomas -art. 9 de la Ley vasca 10/1982 y art. 9 de la Ley catalana 7/1983, art. 7 de la Ley gallega 3/1983 y art. 11 de la Ley balear 3/1986-. La consecuencia que cabe extraer de ello es que, al no existir competencia exclusiva sino concurrente sobre la regulación de las Lenguas en favor de las Comunidades Autónomas, el Estado es competente para regular el uso de las Lenguas en el seno de la Administración de Justicia dadas las reservas competenciales del art. 149.1, apds. 5 y 6, por lo que el art. 231 de la LOPJ no invade competencia alguna reservada a las Comunidades Autónomas... El carácter de lengua oficial de ámbito general del castellano y la obligación que todos los españoles tienen de conocerlo y el derecho de usarlo (art. 3.1 de la Constitución) hace que esta sea la lengua generalmente usada en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que viene a ser reconocido por el art. 231.1 de la LOPJ. Ahora bien, frente a esa generalidad existen Comunidades Autónomas con estatuto de cooficialidad lingüística, estatuto que se traduce, entre otras cosas, en el derecho a usar la lengua propia de la Comunidad en el seno y ante las Administraciones Públicas, lo que para la Administración de Justicia se reconoce en los apartados 2 y 3 de la LOPJ. Ello supone, pues, en

*principio una posición de igualdad de las dos Lenguas oficiales en el seno de las correspondientes Comunidades Autónomas...”*

Abundando en la noción de cooficialidad, la Sentencia 337/1994, de 23 diciembre (cuestión de inconstitucionalidad 710/1994, planteada por la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con los arts. 14.2 y 4, 15 (inciso primero) y 20 de la Ley 7/1983, de 18 de abril, del Parlamento de Cataluña, sobre Normalización Lingüística) disponía lo siguiente: *“En efecto, ha de tenerse presente que la Constitución de 1978 proclama la unidad de la Nación española a la vez que reconoce las nacionalidades y regiones que la integran, a las que garantiza su derecho a la autonomía y la solidaridad entre todas ellas (art. 2 CE). Y en correspondencia con este presupuesto, al ordenar constitucionalmente la «realidad plurilingüe de la Nación española» (STC 82/1986), que es asumida como un patrimonio cultural digno de especial respeto y protección (art. 3.3 CE), establece un régimen de cooficialidad lingüística del castellano, «lengua española oficial del Estado» (art. 3.1 CE), y de las «demás lenguas españolas», las cuales «serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos» (art. 3.2 CE). De suerte que en la organización territorial del Estado complejo que han configurado la Constitución y los Estatutos de Autonomía existen unos «territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística» en los que el uso por los particulares, a su elección, de una de las dos lenguas oficiales «tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio» (STC 82/1986, fundamento jurídico 3.º).- De este modo, y con independencia de la realidad y el peso social de cada una de ellas (STC 82/1986, fundamento jurídico 2.º), el régimen de cooficialidad lingüística establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía presupone no sólo la coexistencia sino la convivencia de ambas lenguas cooficiales, para preservar el bilingüismo existente en aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con una lengua propia y que constituye, por sí mismo, una parte del patrimonio cultural al que se refiere el art. 3.3 CE. Situación que necesariamente conlleva, de un lado, el mandato para todos los poderes públicos, estatal y autonómico, de fomentar el conocimiento y asegurar la protección de ambas lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad. De otro, que los poderes públicos deben garantizar, en sus respectivos ámbitos de competencia, el derecho de todos a no ser discriminado por el uso de una de las lenguas oficiales en la Comunidad Autónoma. Garantía que se contiene en el art. 2.3 de la Ley 7/1983, del Parlamento de Cataluña.”*

O también, por insistir sobre algún aspecto de los suscitados, según la Sentencia 134/1997, de 17 julio (conflicto positivo de competencia promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación con los dos últimos párrafos de la cláusula cuarta.3 del Convenio entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Defensa, sobre régimen, promoción y funcionamiento de centros de enseñanza), “*con apoyo en las pertinentes normas estatutarias que declaran la cooficialidad de la lengua autonómica, este Tribunal ha afirmado, con alcance general, que mientras corresponde al Estado regular la enseñanza del castellano en cuanto única lengua oficial en todo el territorio nacional, atañe a las respectivas instituciones autonómicas la normación de la enseñanza de otras lenguas oficiales (SSTC 87/1983, fundamento jurídico 5.º y 337/1994, fundamentos jurídicos 10 y 14). A este respecto, y dado que los Centros docentes concernidos son de titularidad del Ministerio de Defensa, importa destacar que la determinación del ámbito de la cooficialidad por parte de la Comunidad Autónoma se extiende, prima facie, a «todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas del territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos» (STC 82/1986, fundamento jurídico 2.º). Es más: justamente en relación con esta Comunidad Autónoma ya tuvimos la oportunidad de declarar en la STC 123/1988 que nada «impide, en principio, según la doctrina general sentada por anteriores decisiones sobre la cooficialidad, que se extraigan las consecuencias de dicho principio en relación con todas las Administraciones públicas, sin que a ello sea una excepción las Fuerzas Armadas», puesto que las «particularidades que poseen las Fuerzas Armadas no excluyen... su carácter de Administración Pública» (fundamento jurídico 5.º).*”

De dichas resoluciones (reproducidas por otras posteriores), cabe inferir razonablemente y en relación al caso que nos ocupa, que el establecimiento de la cooficialidad de una lengua se halla reservado al ámbito de los Estatutos de Autonomía y que ello conlleva (en el ámbito territorial de que se trate) el derecho de los ciudadanos a utilizar la lengua cooficial en sus relaciones con todos los poderes públicos y el reconocimiento, por parte de éstos, de la lengua cooficial en las relaciones mantenidas entre ellos y con los ciudadanos.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Aragón reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de lenguas y modalidades lingüísticas (art. 71. 4ª). A su vez, el artículo 7 de dicho Estatuto, con el título “Lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón”, establece lo siguiente: “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*”.

Sin perjuicio de la variedad de opiniones que puedan emitirse al respecto, queda patentizado el deseo del Estatuto de proteger y fomentar la protección de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, si bien, queda igualmente claro que no configura una declaración de cooficialidad en relación a tales lenguas y modalidades lingüísticas, por lo que, si pudiera entenderse que la LUPPLPA establece de facto un régimen de cooficialidad, estaría con ello quebrando la previsión contemplada en los artículos 3.2 y 81 de nuestra Carta Magna y la interpretación que de ella ha sido ya efectuada por parte del Tribunal Constitucional.

Un paso más despejando incógnitas en la evaluación de la cooficialidad lingüística podemos hallarlo en la resolución de la cuestión de inconstitucionalidad 7985/2007, que ha derivado en la emisión del **Auto del Pleno nº 27/2010, de 25 de febrero** (cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 3 de Oviedo en relación con art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del Principado de Asturias, de uso y promoción del bable, por supuesta infracción de los arts. 3.2 y 81.1 CE. Precepto legal que impone a la Administración autonómica la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable), el cual debemos nosotros utilizar como punto de referencia y extendernos en su exposición por razón de contemplar un supuesto y unos razonamientos que son los que mayor aproximación ofertan a nuestro caso.

El antecedente fáctico que se relata en el expresado Auto es el siguiente: *“La presente cuestión de inconstitucionalidad trae causa del proceso especial para la protección de los derechos fundamentales tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Oviedo a resultas del recurso interpuesto el 19 de marzo de 2007 por don X. B. P., Letrado del Servicio Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, contra la Resolución de la Consejería de Presidencia de 6 de marzo de 2007 por la que se rechaza dar curso a la solicitud de permiso presentada por el citado funcionario al estar redactada en bable. Este rechazo se fundamenta en que «el art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano sólo contempla "las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias", sin hacer mención expresa a los asuntos que, en relación con el servicio, planteen los funcionarios de esta Administración en su condición de tales»”.*

El Auto del Juzgado de Oviedo planteando la cuestión de inconstitucionalidad estuvo compuesto de dos fundamentos de Derecho. En el primero de ellos se efectuaba el juicio de relevancia y en el segundo se desarrollaban las razones por las que el órgano judicial entiende que el precepto legal cuestionado vulnera los arts. 3.2 y 81.1 CE. El planteamiento del Auto del Juzgado es relatado del siguiente modo: *«para el caso de que este Juzgador estimase el referido motivo de impugnación como vulneración del derecho al procedimiento (recordemos que la resolución deniega la tramitación del expediente), debería apoyarse en el citado precepto, siendo lo cierto que el mismo presenta visos de inconstitucionalidad. Así, en caso de considerarse constitucional el art. 4 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, en los términos en que se consideran válidas y eficaces las comunicaciones que dirijan los administrados en bable/asturiano ante la Administración del Principado, el fallo sería estimatorio de la pretensión del recurrente; y en caso de considerarse inconstitucional el citado art. 4 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, por considerarse que establece una oficialidad del bable/asturiano, el fallo sería desestimatorio de la pretensión del recurrente». Se advierte seguidamente que los diferentes tratados y convenios internacionales citados por el actor no despejan las dudas que suscita la constitucionalidad del precepto legal cuestionado ya que «ninguno de los instrumentos internacionales invocados reconoce el derecho a la oficialidad de la lengua aquí concernida ni desplaza o deroga las previsiones constitucionales o legales sobre el cauce formal para la implantación del régimen de oficialidad o cooficialidad de las lenguas en el Estado Español en los términos pretendidos por el recurrente».- Sentado esto, se procede a exponer el fondo de las dudas de constitucionalidad que el precepto legal suscita al titular del órgano judicial promotor de esta cuestión de*

inconstitucionalidad. Al respecto comienza apuntando una interpretación de los diversos apartados del art. 3 CE de la que colige que «toda lengua oficial será objeto de protección (al ser ésta una característica insita en el concepto mismo de oficialidad), pero no toda lengua que puede ser objeto de respeto y protección ha de ser necesariamente oficial». Tras lo cual se enumeran algunos de los principales pronunciamientos de este Tribunal Constitucional en materia lingüística, con especial referencia a la STC 82/1986, de 26 de junio.- En el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad se apunta que, en virtud de la reserva estatutaria que figura en el art. 3.2 CE, no puede una Ley ordinaria, ya sea autonómica o estatal, introducir elementos característicos de la oficialidad lingüística, situación que se produciría en el art. 4.2 de la Ley autonómica controvertida, pese a que el Estatuto de Autonomía no ha erigido el bable/asturiano en lengua oficial, como se precisa en la STC 27/1996, de 15 de febrero, cuya doctrina no se ha visto alterada, en este punto concreto, por la más reciente STC 48/2000, de 24 de febrero. En este caso el legislador autonómico ha prescindido del sistema de fuentes reguladoras de los derechos lingüísticos al obviar toda declaración de cooficialidad en el Estatuto de Autonomía, pues no existe, pasando a «regular a través de una Ley ordinaria un aspecto que integra el núcleo duro de la oficialidad, tal y como reiteradamente tiene declarado el Tribunal Constitucional». Así sucede cuando se otorga validez al uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias, «pasando el legislador autonómico de lo que en el Estatuto de Autonomía es una política de conservación del bable/asturiano a otra de normalización de la lengua, y especialmente en lo que atañe a la Administración, e insistimos en ello, al margen de la reserva estatutaria que se recoge en los arts. 3.2 y 81 de nuestra Carta Magna».- Tras recordar el marco estatutario del bable/asturiano se asevera que «una cosa es que el bable/asturiano goce de protección y fomento, o que se promueva su uso en los medios de comunicación, e incluso en la enseñanza (arts. 4 y 10.1.21 del Estatuto de Autonomía), y otra bien distinta es que se reconozca "validez a todos los efectos" a las comunicaciones orales o escritas que los ciudadanos dirijan en bable/asturiano a la Administración del Principado, que es precisamente lo que hace el art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, pues con ello se está estableciendo un régimen de cooficialidad material ... reconociendo a dicha lengua como medio normal de comunicación entre la Administración autonómica y los ciudadanos, con plena validez y efectos jurídicos, que es precisamente lo que caracteriza el régimen de oficialidad de una lengua, según ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 82/1986, de 26 de junio».- Seguidamente se procede a un

*minucioso análisis de los términos empleados en el precepto legal. Concretamente, se señala que cuando el legislador autonómico dice que «se tendrá por válido», está «adentrándose en el régimen de validez de los actos administrativos, materia que está sometida a la legislación básica estatal»; igualmente, cuando afirma que tal validez lo será «a todos los efectos», está «adentrándose en materias y efectos sin límite, comprendiendo incluso la pretensión de su validez en el marco de procedimientos interadministrativos en que participen otras Administraciones, o incluso en el ámbito del proceso Contencioso-Administrativo, ya que el expediente administrativo forma parte de los autos»; cuando se utiliza la expresión «comunicaciones» se invade «el régimen de expresión propio del procedimiento administrativo común en los términos fijados por el art. 36 de la Ley 30/1992»; cuando utiliza la expresión «ciudadanos», en lugar de interesados se alude «a personas físicas (con exclusión de las jurídicas) y a los nacionales (con exclusión de los extranjeros)», lo que «afectaría a la igualdad propia de un régimen de cooficialidad» y, por último, «cuando utiliza la expresión "con el Principado de Asturias" se está aludiendo a la entidad territorial "Principado de Asturias" y no a la "Administración del Principado de Asturias", de forma que el precepto extiende su voluntad hacia su aplicación en la Administración institucional y local, efecto global cuya aplicación se reserva al designio del Estatuto de fijar el régimen cooficial».- De este modo «se convierte la eficacia del bable/asturiano en una especie de península lingüística», haciendo que el régimen de oficialidad se desvanezca con el solo argumento de proteger el bable, llegándose al absurdo de no diferenciar entre lo que es un régimen de cooficialidad y otro de mera protección de la lengua. En apoyo de esta idea se apunta la coincidencia del precepto legal cuestionado con el art. 1.2 de la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de uso y enseñanza del valenciano, lengua declarada oficial por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Y se subraya que al establecerse de facto un régimen de cooficialidad se está reconociendo el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua oficial de su preferencia en sus relaciones con la Administración pública.*

El Fiscal General del Estado por diversos motivos que no vienen al caso, propuso la inadmisión de la cuestión formulada. Y, en cuanto al fondo del asunto, entendió notoriamente infundada la cuestión porque es manifiesta la posibilidad de acomodar el precepto legal al ordenamiento constitucional. En palabras de la resolución comentada “*En particular, subraya que dicho precepto no predica del bable los atributos propios de una lengua oficial, tal y como han sido definidos en la STC 82/1986, de 22 de junio. Una cosa es que una determinada lengua se utilice por los poderes públicos como medio ordinario de comunicación y otra bien distinta es que*

*se reconozca la validez de su uso por los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública autonómica. La promoción de este medio ordinario de comunicación, que el Fiscal General del Estado apunta que se incardinaría con toda naturalidad entre las medidas de promoción o protección del uso de una modalidad lingüística, es diametralmente distinta de la normalización de su empleo como medio de comunicación en el seno de los poderes públicos y en sus relaciones con los ciudadanos. «En definitiva, lo previsto en la norma asturiana cuestionada no es sino una medida de permisión, facilitación o fomento del uso del bable, pero no implica otorgarle carácter de oficialidad». - Recuerda asimismo el Fiscal General del Estado que en la STC 48/2000, de 24 de febrero, «ya con la concernida Ley 1/1998 en vigor y alegada por la demandante de amparo y el Ministerio Fiscal, este Tribunal consideró desproporcionada la denegación de proclamación de una candidatura electoral por haberse utilizado esta modalidad lingüística en las declaraciones de aceptación de los candidatos, lo que parece avalar razones para una interpretación conforme al orden constitucional de la norma cuestionada de manera que no puede interpretarse en el sentido de que alcanza a establecer cooficialidad al margen de las previsiones del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Tampoco en consecuencia se habría producido violación alguna del art. 81.1 CE pues dicha promoción puede establecerse en Ley ordinaria, tal y como prevé el propio Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma concernida».- Por todo ello, el Fiscal General del Estado entiende que procede la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad.»*

A la vista de ello, el Tribunal Constitucional razonó en su fundamentación jurídica del siguiente modo:

*1. Según se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Oviedo plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 4.2 de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del Principado de Asturias, de uso y promoción del bable por posible contradicción con los arts. 3.2 y 81.1 CE. Sin embargo, esta cuestión de inconstitucionalidad debe ser inadmitida a trámite: en cuanto al art. 81.1 CE, por no haber sido incluido en la providencia que abriendo el trámite de audiencia a las partes, permitía a éstas hacer las alegaciones pertinentes y en cuanto al art. 3.2 CE por concurrir los motivos que seguidamente se exponen.*

2. La LOTC establece que este Tribunal Constitucional podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando fuera notoriamente infundada. A este respecto hemos reiterado que el concepto de «cuestión notoriamente infundada» encierra un cierto grado de indefinición «que se traduce procesalmente en otorgar a este Tribunal un margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de tal modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que ésta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables como la paralización de múltiples procesos en los que resulte aplicable la norma cuestionada» (por todos, AATC 136/2006, de 4 de abril, F. 2, y 352/2007, de 24 de julio, F. 2).- En el presente caso es posible concluir que las dudas de inconstitucionalidad formuladas por el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad están manifiestamente infundadas.

3. Según se aprecia en su preámbulo, la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, se dicta en ejercicio de la competencia que el Principado de Asturias ostenta en materia de «fomento y protección del bable en sus diversas variantes que, como modalidades lingüísticas, se utilizan en el territorio del Principado de Asturias». El artículo 4 de dicha Ley se refiere al uso administrativo de la mencionada lengua, estableciéndose en su apartado primero que «todos los ciudadanos tienen derecho a emplear el bable/asturiano y a expresarse en él, de palabra y por escrito», en tanto que su apartado segundo se declara que «se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias». Para el órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad esta declaración de validez de los actos de comunicación realizados por los ciudadanos en bable/asturiano es contraria a las previsiones de los arts. 3.2 y 81.1 CE.- Como ya hemos reseñado con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, se sostiene en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad que el art. 4.2 de la Ley autonómica desconoce el sistema de fuentes en materia de derechos lingüísticos, pues no existiendo una declaración estatutaria de cooficialidad del bable/asturiano le estaría impedido al legislador autonómico regular un aspecto primordial de esa cooficialidad. Hasta el punto de que, para el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad, con este precepto se

estaría estableciendo un régimen de «cooficialidad material» dado que se reconoce al bable/asturiano la condición de medio normal de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, con plena validez y efectos jurídicos.

4. A fin de exponer las razones que nos llevan a apreciar que la presente cuestión de inconstitucionalidad resulta notoriamente infundada es preciso comenzar recordando que, según ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, «el art. 3.1 y 2 de la Constitución y los artículos correspondientes de los respectivos Estatutos de Autonomía son la base de la regulación del pluralismo lingüístico en cuanto a su incidencia en el plano de la oficialidad en el ordenamiento constitucional español» (STC 82/1986, de 26 de junio, F. 4), puesto que el art. 3.2 CE «remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas» (F. 4, esta misma doctrina ha sido reiterada en la STC 56/1990, de 29 de marzo, F. 40). Por otro lado, en la STC 87/1997, de 24 de abril, hemos afirmado que «la Constitución en su art. 3.2 remite a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades con lengua propia distinta del castellano la decisión sobre la declaración de la oficialidad de esa lengua y acerca de su régimen jurídico. A su vez los Estatutos concretan esta remisión constitucional mediante preceptos, situados en los títulos preliminares respectivos, en los que, después de efectuar la declaración de la oficialidad de la lengua propia de la Comunidad y reiterar la del castellano, lengua oficial común, incluyen un mandato dirigido a las correspondientes instituciones autonómicas de gobierno para que adopten las medidas necesarias en orden a asegurar el conocimiento de ambos idiomas y garantizar la plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos, así como el uso normal y oficial de las lenguas oficiales» (F. 3). -Acerca de la noción de «lengua oficial», este Tribunal, en la ya citada STC 82/1986, de 26 de junio, indicó que «aunque la Constitución no define, sino que da por supuesto lo que sea una lengua oficial, la regulación que hace de la materia permite afirmar que es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos (sin perjuicio de que, en ámbitos específicos, como el procesal, y a efectos concretos, como evitar la indefensión, las Leyes y los tratados internacionales permitan también la utilización de lenguas no oficiales y por los que desconozcan las oficiales)» (F. 2).

5. La lectura del precepto legal cuestionado a la luz de la doctrina ahora sintetizada conduce inexorablemente a discrepar de la interpretación del sentido y alcance del art. 4.2 de la Ley autonómica 1/1998 propugnado en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad.- El referido precepto legal no reconoce al bable/asturiano como «medio normal de comunicación» en el seno de la Administración autonómica, como tampoco le atribuye esa condición en las relaciones que ésta entable con los sujetos privados «con plena validez y efectos jurídicos», **notas identificativas de la oficialidad** de una lengua determinada. Dicho de otro modo, el precepto legal no atribuye a los ciudadanos el derecho a elegir la lengua del procedimiento, limitándose a imponer a la Administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable/asturiano. Contemplada la norma con otra perspectiva, su principal virtualidad consiste en privar de toda discrecionalidad a la Administración autonómica a la hora de aceptar las comunicaciones que reciba en esa lengua. De la obligación de tramitar tales escritos se deriva la validez de éstos a todos los efectos administrativos, y en particular el reconocimiento de su eficacia para paralizar el cómputo de los plazos de caducidad o prescripción de las acciones en vía administrativa. Nótese, a este respecto, que el limitado alcance de la norma que nos ocupa, lo dispuesto en el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano también se refleja en la definición de su ámbito de aplicación, pues la plenitud de validez a todos los efectos predicada por el legislador autonómico sólo vincula al Principado de Asturias, según se precisa en el inciso final de este precepto legal, quedando por tanto extramuros de ese ámbito de aplicación el resto de poderes públicos existentes en el territorio autonómico.- Lo expuesto torna innecesario examinar si el precepto legal cuestionado, tal y como se sostiene en el Auto de planteamiento, contradice la normativa estatal en materia de procedimiento administrativo. Los reproches dirigidos a este respecto contra el art. 4.2 de la Ley de uso y promoción del bable/asturiano se asientan sobre el presupuesto de que en él se configura una suerte de «oficialidad material» de dicha lengua. Siendo ello así, y una vez negada la premisa de ese razonamiento no es preciso detenerse en las diversas consecuencias que de ella extrae el órgano judicial promotor de la cuestión de inconstitucionalidad.

Siendo por lo expuesto que el Pleno acordó inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad formulada, sin perjuicio de que, frente a tal inadmisión, fuese formulado un **voto particular** por el Magistrado D. Manuel Aragón Reyes, en el que entre otras cosas, expuso que la cuestión de inconstitucionalidad debió ser, ciertamente, inadmitida a trámite, pero por una

razón distinta, esto es, por incumplimiento del requisito referido al juicio de relevancia. En dicho voto se expuso: *“en el caso de que este presupuesto procesal se entendiera cumplido, como ha estimado la mayoría del Pleno, la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el art. 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable, debiera entonces haberse admitido a trámite para ser resuelta por el Pleno de este Tribunal mediante sentencia, por no ser en modo alguno, a mi juicio, «notoriamente infundada» (art. 37.1 LOTC)... Tal como se señala en nuestro Auto, el art. 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable, establece que «se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias». Por tanto, el precepto cuestionado atañe a las relaciones de los ciudadanos con la Administración del Principado de Asturias, que viene obligada a tramitar los escritos (y las comunicaciones orales) que los ciudadanos le dirijan en bable.”*

Según el voto particular emitido la cuestión debió ser inadmitida por razón de que el bable se halla prevenido por la Ley como medio de comunicación entre los ciudadanos y la Administración del Principado de Asturias, pero no entre los funcionarios y la misma Administración cuyo sistema de relaciones es regulado en un precepto distinto de la Ley asturiana 1/1998 (sobre ello se razonó con abundancia). Ahora bien, si se asume, como así lo hizo la mayoría del Pleno, que la decisión del proceso dependía de la validez de la norma cuestionada, entonces la cuestión de inconstitucionalidad planteada hubiera debido ser admitida a trámite, por no resultar notoriamente infundada. Y ello se argumentaba del siguiente modo:

*“El Juzgado promotor de la presente cuestión señala que, en virtud de la reserva estatutaria contenida en el art. 3.2 CE, no puede una Ley ordinaria, sea estatal o autonómica, regular elementos característicos de la oficialidad lingüística, que es justamente lo que sucedería en el caso del precepto legal cuestionado, al reconocer validez «a todos los efectos» a las comunicaciones orales o escritas que los ciudadanos dirijan en bable a la Administración del Principado de Asturias, pese a que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias no ha erigido al bable en lengua oficial.- En el fundamento jurídico 5 de nuestro Auto se sostiene que el Juzgado proponente de la presente cuestión parte de una interpretación errónea del sentido y alcance del art. 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable, lo que determina que sus dudas de constitucionalidad resulten manifiestamente infundadas. Para llegar a esta conclusión el Auto parte, a mi juicio, de un*

razonamiento que entraña una cierta petición de principio, pues considera que establecer para la Administración del Principado de Asturias la obligación de tramitar los escritos que los ciudadanos le dirijan en bable (de donde deriva el reconocimiento de la eficacia de los escritos redactados en bable para paralizar el cómputo de plazos de caducidad o prescripción de las acciones en vía administrativa), no equivale a reconocer al bable como «medio normal de comunicación» en las relaciones entre la Administración del Principado de Asturias y los ciudadanos «con plena validez y efectos jurídicos», notas identificativas de la oficialidad de una lengua conforme a nuestra doctrina (por todas, STC 82/1986, de 26 de junio, F. 2).- A mi juicio, tal conclusión resulta, cuanto menos, discutible. El precepto legal cuestionado otorga plenos efectos jurídicos a todas las comunicaciones escritas (y orales) que pueda dirigir un ciudadano a la Administración del Principado de Asturias, lo que puede suscitar la duda, como se apunta por el Juzgado promotor de la presente cuestión, de si con tal decisión el legislador autonómico ha excedido su legítima competencia de protección y promoción del bable (art. 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), para adentrarse en terrenos propios de la cooficialidad lingüística, lo que en tal caso resultaría contrario al bloque de la constitucionalidad, pues el art. 3.2 CE reserva a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas con lengua propia distinta del castellano la declaración como cooficial de esa lengua en el territorio autonómico (SSTC 82/1986, de 26 de junio, F. 4, 56/1990, de 29 de marzo, F. 40, y 87/1997, de 24 de abril, F. 3), y ninguna duda cabe albergar de que el bable/asturiano no es lengua oficial, puesto que el Estatuto de Autonomía del Principado no le reconoce este carácter (SSTC 82/1986, de 26 de junio, F. 4, y 27/1996, de 15 de febrero, F. 3).- Pues bien, si la condición de lengua oficial reside, como venimos señalando desde nuestra STC 82/1986, de 26 de junio, F. 2, en su reconocimiento por los poderes públicos como «medio normal de comunicación» «de», «en» y «entre» los poderes públicos y en la relación de éstos con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos, no me parece que pueda descartarse, a priori, que la validez «a todos los efectos» que el precepto legal cuestionado reconoce al uso del bable en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con la Administración del Principado de Asturias no pueda suponer, al menos en parte, que se está otorgando por el legislador autonómico a esta lengua algunos elementos propios de la cooficialidad lingüística (pese a no tener el bable carácter de lengua oficial conforme al Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias), como sostiene el Juzgado promotor de la cuestión; pues es innegable que los sujetos privados que pretendan relacionarse con la Administración del Principado de Asturias pueden optar por hacerlo en bable o en

*castellano, surtiendo plenos efectos jurídicos los escritos redactados en otra u otra lengua que se presenten por los ciudadanos ante dicha Administración, no sólo para la iniciación de un procedimiento administrativo, sino también para todos los trámites posteriores de ese procedimiento. El bable no tendría, así, la condición de lengua de uso «normal» «por» los poderes públicos o «entre» ellos, pero sí de lengua de uso «normal» «en» los poderes públicos, es decir, poseería una de las características propias de la lengua oficial. El problema planteado suscita, pues, a mi juicio, una duda constitucional de la entidad suficiente para que este Tribunal debiera resolverla por Sentencia...”*

**C) Sobre la extrapolación de los contenidos de la jurisprudencia constitucional al caso de Aragón.**- Tenemos, pues, un definido soporte a utilizar como punto de partida para emitir nuestro juicio de relevancia sobre la LUPPLPA. Pero, por no concernir a la legislación aragonesa y, por no ser iguales los preceptos asturianos y aragoneses, quizá conviniera efectuar una comparación entre la legislación asturiana (la que ha sido fiscalizada por el Tribunal Constitucional) y la aragonesa (no fiscalizada todavía), al objeto de poder evaluar en que medida los razonamientos ya utilizados por dicho Tribunal para la Comunidad y la legislación de Asturias pudieran ser de aplicación a la Comunidad y a la legislación de Aragón.

El Estatuto de Autonomía para Asturias establece en su artículo 4: *«El bable gozará de protección. Se promoverá su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales y voluntariedad en su aprendizaje»* La reforma de 1999 añadió un apartado segundo expresando *“Una ley del Principado regulará la protección, uso y promoción del bable”*. Con este soporte y con el facilitado también por el art. 10.1.15 del anterior Estatuto (art. 10.1.21 del actual) reconociendo la competencia exclusiva de la Comunidad para el fomento y protección del bable en sus diversas modalidades lingüísticas, se dictó la Ley 1/1998, de 23 de marzo, del bable asturiano, en la que, entre otras cosas y, a los que efectos que aquí pueden interesarnos, se dispuso lo siguiente:

Artículo 1. Lengua tradicional.- *El bable/asturiano, como lengua tradicional de Asturias, gozará de protección. El Principado de Asturias promoverá su uso, difusión y enseñanza.*

Artículo 2. Gallego/asturiano.- *El régimen de protección, respeto, tutela y desarrollo establecido en esta Ley para el bable/asturiano se extenderá, mediante regulación especial al gallego/asturiano en las zonas en las que tiene carácter de modalidad lingüística propia.*

Artículo 3. Objeto de la Ley.- *Es objeto de la presente Ley:*

*a) Amparar el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el bable/asturiano y establecer los medios que lo hagan efectivo.*

*b) Fomentar su recuperación y desarrollo, definiendo medidas para promover su uso.*

*c) Garantizar la enseñanza del bable/asturiano, en el ejercicio de las competencias asumidas por el Principado de Asturias, atendiendo a los principios de voluntariedad, gradualidad y respeto a la realidad sociolingüística de Asturias.*

*d) Asegurar su libre uso y la no discriminación de los ciudadanos por este motivo.*

Artículo 4. Uso administrativo.- *1. Todos los ciudadanos tienen derecho a emplear el bable/asturiano y a expresarse en él, de palabra y por escrito.*

*2. Se tendrá por válido a todos los efectos el uso del bable/asturiano en las comunicaciones orales o escritas de los ciudadanos con el Principado de Asturias.*

*3. El Principado de Asturias propiciará el conocimiento del bable/asturiano por todos los empleados públicos que desarrollen su labor en Asturias; el conocimiento del bable/asturiano podrá ser valorado en las oposiciones y concursos convocados por el Principado de Asturias, cuando las características del puesto de trabajo y la naturaleza de las funciones que vayan a desarrollarse lo requieran.*

Artículo 5. Publicaciones *1. Las disposiciones, resoluciones y acuerdos de los órganos institucionales del Principado, así como las leyes aprobadas por la Junta General, podrán publicarse en bable/asturiano, mediante edición separada del «Boletín Oficial del Principado de Asturias»; el acuerdo de publicación será adoptado por el órgano o institución que autorice u ordene la publicación.*

*2. Las publicaciones, impresos, modelos, folletos o anuncios institucionales podrán ser publicados indistintamente en castellano, bable/asturiano o en las dos lenguas; si hubieran de surtir efectos frente a terceros, deberán ser publicados obligatoriamente en castellano, sin perjuicio de que puedan serlo también en bable/asturiano.*

Artículo 7. Órgano de traducción.- *La Administración del Principado dispondrá de un órgano de traducción oficial bable/asturiano-castellano, al que corresponderán las siguientes funciones...*

Artículo 8. Ayuntamientos.- 1. *Los ayuntamientos asturianos podrán adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectividad del ejercicio de los derechos lingüísticos que esta Ley otorga a los ciudadanos residentes en Asturias.*

2. *El Principado de Asturias podrá concertar con los ayuntamientos planes específicos para el efectivo uso del bable/asturiano en los respectivos concejos, a cuyo fin podrá subvencionar los servicios y actuaciones que fueran precisos.*

Artículo 9. Enseñanza.- *El Principado de Asturias, en el ejercicio de sus competencias, asegurará la enseñanza del bable/asturiano y promoverá su uso dentro del sistema educativo, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía de Asturias.*

Artículo 10. Currículo.- 1. *En el ejercicio de sus competencias, el Principado de Asturias garantizará la enseñanza del bable/asturiano en todos los niveles y grados, respetando no obstante la voluntariedad de su aprendizaje. En todo caso, el bable/asturiano deberá ser impartido dentro del horario escolar y será considerado como materia integrante del currículo...*

En una primera aproximación observamos que la Ley asturiana dispone de elementos comunes con la legislación aragonesa, al menos en lo que concierne a la promoción, protección, difusión, enseñanza y en cuanto al uso, al aseguramiento del uso y no discriminación por el uso de las lenguas propias de la Comunidad. También hallamos elementos comunes en cuanto al currículo, al uso de la lengua frente a determinadas Administraciones públicas o incluso, con matices, en lo referente a las publicaciones. Pero a partir de aquí puede apreciarse una divergencia de la legislación aragonesa que aproxima el catalán y el aragonés todavía más a un tratamiento cooficialidad con la lengua castellana.

En efecto, si la legislación asturiana pudo llegar a hacer sospechar un régimen de cooficialidad, con mayor razón y por motivo diverso podría sugerirlo, pues, el régimen jurídico aprobado en Aragón, en el que las lenguas aragonesa y catalana pueden ser utilizadas (reconocimiento expreso del derecho), no solo ante la Administración de la Comunidad Autónoma (caso de Asturias), sino ante la generalidad de las instituciones, como son todas las

Administraciones públicas (arts. 4.1.b y 27 –incluida la estatal, según cabría inferir de los arts. 2.3 y 4.1.b, entrando así en confrontación con el art. 36 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que solo lo admite en los casos de lenguas cooficiales-), así como ante las Cortes de Aragón y el Justicia de Aragón (arts. 29 y 30). Si a ello se añade que la obligación de facilitar impresos bilingües o en las lenguas protegidas (art. 27.5) y la de contestar en las lenguas especialmente protegidas (arts. 29.2 y 30.2), y la que se impone a todas las entidades locales (las ubicados en la zona histórica de que se trate) de redactar las actas de modo bilingüe y el poder debatir en la lengua protegida, se comprenderá que no es alta la diferenciación entre la cooficialidad de una lengua y el nivel de protección y uso que establece la LUPPLPA respecto del catalán y el aragonés.

Pero, reconocer que exista apariencia, similitud y cercanía o aproximación a la cooficialidad (que son las nociones que hemos venido manejando en líneas precedentes), no es igual ni significa ni implica ni determina cooficialidad lingüística. Lo cooficial (según la concepción del Diccionario de la RAE) implica obtener la misma condición de oficial que otras lenguas. Y ello es claro que no queda reflejado ni dispuesto en el Estatuto de Autonomía. Ni tampoco en la LUPPLPA que, a pesar de la indudable intencionalidad revelada en su exposición de motivos, es patente que no acoge en su contenido dispositivo reconocimiento de cooficialidad alguna. No lo hace a través de su art. 2 que declara como única lengua oficial de Aragón el castellano. Y tampoco implanta para las lenguas protegidas un régimen jurídico que pueda ser equiparable al euskera en el País Vasco, al gallego en Galicia, o al catalán en Cataluña, como tampoco al castellano en Aragón.

Para comprender ello, debemos retornar aquí al inicio de nuestra jurisprudencia constitucional, cual es la repetidamente recordada sentencia 82/1986, de 26 de junio (recurso de inconstitucionalidad nº 169/1983, interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra determinados preceptos de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre, del Parlamento Vasco, Básica de Normalización del Uso del Euskera). En ella se declaró que *“es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos”* (lo hemos destacado en líneas precedentes). Y no puede haber plena validez y efectos jurídicos con los sujetos privados cuando la Ley (art. 27 LUPPLPA) prevé que deban ser traducidas al castellano las solicitudes de los interesados y cuando no pueda bastar

una respuesta de la Administración en la lengua protegida, debiendo ir siempre acompañada de una traducción al castellano (arts. 27, 29 y 30). Y tampoco puede entenderse que exista plena validez y efectos jurídicos entre las comunicaciones interadministrativas e interinstitucionales cuando la Ley prevé el uso de lengua protegida entre los ciudadanos y el Ayuntamiento afectado por la protección de la lengua (arts. 4 y 27), pero no entre éste y el resto de las Administraciones e instituciones.

En suma, la regulación llevada a cabo por la LUPPLPA aproxima efectivamente el tratamiento de las lenguas protegidas a la lengua oficial que es el castellano en Aragón (y lo hace todavía con mayor intensidad a como lo hizo el legislador asturiano con el bable), pero, para nosotros, es obvio que ello no implica ni determina cooficialidad alguna en el sentido que ha sido otorgado a este concepto por parte del Tribunal Constitucional, sino, simplemente, aproximación a un régimen jurídico de cooficialidad.

A su vez, la regulación establecida por la LUPPLPA, puede verse que integra claramente un desarrollo del art. 7 del Estatuto de Autonomía“ estableciendo *las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón*”, regulando “*el régimen jurídico, los derechos de utilización de los hablantes de esos territorios*”, promoviendo “*la protección, recuperación, enseñanza, promoción y difusión del patrimonio lingüístico de Aragón*”, y favoreciendo, “*en las zonas de utilización predominante, el uso de las lenguas propias en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas aragonesas*”. No puede percibirse, pues, un exceso en la regulación llevada a cabo por parte de la LUPPLPA, ni tampoco descoordinación ni discordancia entre la norma estatutaria y la autonómica.

Obviamente esto constituye meramente una opinión, además, no vinculante, que como se comprenderá, no significa ni determina obligada e ineluctablemente la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de la Ley aragonesa cuestionada. Solo así podría apreciarlo quien puede hacerlo (art. 1 LOTC), sea a través del conflicto constitucional que persigue formularse, contrastando los diferentes razonamientos y alegatos de las partes procesales, sea a través de otras vías de intervención también prevenidas en la citada LOTC. Si bien, si hemos de ser congruentes con lo expuesto en líneas precedentes, nos vemos precisados a emitir el siguiente

De acuerdo con lo expuesto, el Consejo Consultivo de Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

En función del soporte fáctico utilizado y de los antecedentes que han sido expuestos, y a tenor del examen y la interpretación efectuada de las resoluciones del Tribunal Constitucional conocidas hasta esta fecha, el Consejo Consultivo de Aragón entiende que si se toma en consideración tanto la perspectiva de la legitimación exigible para accionar ante el citado Tribunal, como aquellas otras concernientes al significado y alcance de la autonomía local y al concepto de cooficialidad de las lenguas, no resulta dable que pueda informarse de manera favorable el planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local constitucionalmente garantizada con motivo en que Ley autonómica 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, pudiera lesionar dicha autonomía cuando interviene en la esfera de la actividad y de los intereses de las entidades locales consultantes imponiendo un régimen jurídico que aproxima la lengua catalana a un régimen de cooficialidad con la lengua castellana, que al entender de los municipios consultantes carecería de acomodo en los artículos 3.2 y 81 de la Constitución por requerir un reconocimiento previo y explícito de la cooficialidad de la lengua catalana en el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Zaragoza, a once de mayo de dos mil diez.