

Sección del Tribunal Constitucional

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3909 *Pleno. Sentencia 56/2016, de 17 de marzo de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4980-2013. Interpuesto por más de cincuenta diputados, de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; Catalán (Convergència i Unió) y Mixto, en relación con diversos preceptos de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Régimen lingüístico y principio de no discriminación: constitucionalidad de los preceptos legales relativos a las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, zonas de utilización y régimen de la Academia Aragonesa de la Lengua.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4980-2013, interpuesto por más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; Catalán (Convergència i Unió) y Mixto, contra los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16 de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. Han formulado alegaciones el Gobierno y las Cortes de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 13 de agosto de 2013 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de más de cincuenta diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA: La Izquierda Plural; Catalán (Convergència i Unió) y Mixto, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16 de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, publicada en el «Boletín Oficial de Aragón» de 24 de mayo de 2013.

2. Los motivos de inconstitucionalidad en los que se basa la impugnación se articulan en torno a tres argumentos. El primero y más general, se refiere a la inadecuación de la nueva regulación al marco constitucional de las lenguas y es la base para la impugnación de los arts. 2.2, 5, 7 y 8 de la Ley. El segundo, dirigido contra los arts. 5 y 6 de la Ley, denuncia la desregulación y deslegalización de aspectos esenciales del régimen jurídico de las lenguas propias de Aragón con infracción del principio de reserva de ley. El tercero, que se proyecta sobre el artículo 16, trata de la discriminación de facto que se causa a los

hablantes de las lenguas propias minoritarias de Aragón. Las alegaciones de inconstitucionalidad son, en sustancia, las siguientes:

a) Sobre la falta de adecuación de la nueva regulación de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón al marco constitucional de las lenguas. El recurso describe en primer término la situación inmediatamente anterior a la aprobación de la Ley 3/2013. El régimen de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón se contenía en la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, que, en desarrollo de lo previsto en el art. 7 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, aun sin establecer una estricta oficialidad del aragonés y el catalán, sí reconocía oficial y formalmente a ambas lenguas y preveía, en consecuencia, una serie de derechos de los ciudadanos y, correlativamente, de deberes y obligaciones para las Administraciones públicas aragonesas. La Ley 10/2009 identificó las lenguas propias como «lengua aragonesa» y «catalán», estableció las zonas de utilización predominante de las mismas y creó la Academia de la Lengua Aragonesa y la Academia Aragonesa del Catalán, encargadas de fijar la norma para el uso correcto de cada una de estas lenguas y de asesorar a las administraciones en su uso. La Ley contenía asimismo disposiciones de detalle en relación con la enseñanza, validez de los documentos redactados en estas lenguas, su empleo ante las instituciones aragonesas y la administración, el uso toponímico y en antropónimos y una variedad de medidas de fomento y divulgación. Esta regulación, según se afirma en el recurso, era coherente con el marco constitucional, con la jurisprudencia constitucional y con el compromiso adquirido por el Estado tras la ratificación de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias.

La Constitución, sostiene el recurso, remite a los Estatutos y las leyes para fijar el alcance de la oficialidad aunque no la oficialidad en cuanto tal (STC 82/1986, FJ 2, a propósito de la interpretación del art. 3.2 CE). Considera asimismo que existe una «escala de oficialidad», con un mínimo derivado del mero hecho del reconocimiento formal de la lengua propia, que se concreta en su reconocimiento por los poderes públicos –«independientemente de su realidad y peso como fenómeno social» (STC 82/1986, FJ 2)– y una serie de efectos asociados tanto en el ámbito de la comunicación de los poderes públicos entre sí y con los ciudadanos, como en relación con la enseñanza de la lengua. El recurso se refiere asimismo al valor de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, y recuerda las obligaciones asumidas por el Estado con su ratificación, respecto de las cuales, en 2005 y en 2008 el Comité de Ministros instó a las autoridades españolas a adoptar el marco jurídico apropiado para las lenguas aragonesa y catalana en Aragón, lo que se cumplió, según el recurso, con la Ley 10/2009.

La descripción de la situación anterior sirve en el escrito de interposición del recurso para marcar el contraste con la Ley 3/2013. Según se expone, esta Ley no reconoce los derechos y obligaciones asociados al reconocimiento oficial de una lengua –aunque se trate de una cooficialidad parcial, limitada a partes del territorio de la Comunidad y de mínimos–. Tampoco respeta la garantía institucional vinculada al derecho al uso de la lengua propia, que implica que la lengua sea reconocible, lo que a juicio de los recurrentes queda en entredicho a la vista de los arts. 2.2 y 5 de la Ley, que emplean circunloquios para evitar la denominación tradicional de «lengua aragonesa» y «catalán». También afecta a la garantía de estas lenguas la fusión de las dos Academias en una sola (art. 7) que establecerá la norma de uso (art. 8), lo que se considera que redundará en perjuicio del aragonés, la lengua con menos presencia. La nueva regulación, se dice, no sólo deja de acomodarse al marco constitucional fijado en los arts. 3.2 y 3.3. CE, sino que, además, en la medida en que altera a la baja el estatus mínimo fijado por la Ley 10/2009, vulnera el principio de confianza legítima derivado del art. 9.3 CE y pugna con el principio de irregresividad, entendido como prohibición de merma del estatuto jurídico de una lengua, al menos en función de lo garantizado por la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, que define el derecho a usar la lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública como un derecho imprescriptible.

b) Inconstitucionalidad de los arts. 5 y 6 por vulneración de reserva legal. Indica el recurso que, en contradicción con lo previsto en el art. 7.2 del Estatuto de Autonomía de

Aragón (que remite a la Ley para el establecimiento de las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón), el art. 5 impugnado se refiere a «unas zonas» de utilización histórica predominante de las lenguas propias y el art. 6 dispone que será el Gobierno de Aragón el que, después de oír a los ayuntamientos afectados, declarará «las zonas y municipios a que se refiere el art. 5», lo que implica la deslegalización de este aspecto con la consiguiente vulneración de la previsión del Estatuto. El recurso, por otra parte, considera la reserva de ley una garantía de los derechos lingüísticos que conecta con el art. 53.1 CE.

c) Entienden los recurrentes que el art. 16 de la Ley, al omitir toda referencia a obligaciones concretas de las Administraciones públicas en cuanto al uso de la lengua propia en procedimientos administrativos vulnera el art. 14 CE y discrimina a los hablantes de estas lenguas minoritarias. Sostienen que la regulación actual, que suprime los derechos que regulaba la Ley anterior, desconoce las obligaciones que al respecto impone la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias en el artículo 10. Se trataría, según afirma el recurso, de un caso claro de discriminación por indiferenciación: la Ley establece un régimen jurídico en todo similar al existente en las comunidades monolingües, ignorando, en cuanto a sus consecuencias jurídicas, la realidad plurilingüe de la Comunidad de Aragón.

El escrito de interposición del recurso concluye solicitando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados.

3. Mediante providencia de 24 de septiembre de 2013, el Pleno, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Catalán (Convergència i Unió) y Mixto, contra los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16 de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme ordena el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno, así como a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes; y, por último, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de Aragón».

4. Mediante escrito registrado en fecha 7 de octubre de 2013, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el día 9 de octubre de 2013, el Presidente del Senado comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. La Letrada de las Cortes de Aragón, mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 10 de octubre de 2013, se persona en el procedimiento y solicita prórroga del plazo concedido para formular alegaciones por ocho días más, lo que se le concede por providencia de 14 de octubre de 2013.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado en fecha 18 de octubre de 2013, manifestó su intención de no formular alegaciones, y se personó en el presente procedimiento a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

8. La Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en la representación que legalmente ostenta, se personó en el proceso mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha de 29 de octubre de 2013, en el que solicita se dicte Sentencia que desestime el recurso, declarando la inexistencia de inconstitucionalidad en los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16

de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, con base en las alegaciones que a continuación se resumen.

Comienza su escrito con una consideración general sobre el marco constitucional de la regulación del pluralismo lingüístico sobre la base de lo previsto en el art. 3 CE apartados 1 y 2. Tras reproducir una larga cita de la STC 82/1986, expone la Letrada de la Comunidad que en ese marco, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 7, reconoce las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón, aunque dispone con claridad que la única lengua oficial de Aragón es el castellano. Rechaza que pueda hablarse de una «cuasioficialidad» o «reconocimiento oficial» de una lengua sin estatus de cooficialidad, pues, según afirma, en el modelo español no hay *tertium genus*: una lengua o es oficial, o no lo es, y para que lo sea es precisa la expresa declaración en ese sentido del Estatuto de Autonomía. En cuanto a la Ley 3/2013 impugnada, el escrito realiza una valoración general en cuanto a su conformidad con la Constitución, refiriéndose al contexto y la realidad social en que se dicta. En particular, pone de relieve que esta Ley, frente a la anterior de 2009, trata de dar un paso más en el reconocimiento de las distintas variedades y modalidades lingüísticas existentes en Aragón, motivo por el cual «opta por nomenclaturas más flexibles» frente al uso por la anterior de las menciones a la «lengua aragonesa» y «catalán».

Pasando ya a las infracciones constitucionales denunciadas, la representación del Gobierno regional se refiere en primer término a la falta de concreción de las mismas. El recurso, en su opinión, está dirigido más contra la opción legislativa que contra preceptos específicos de la Ley, de modo que se echa en falta el análisis de los preceptos impugnados y la correlativa fundamentación de la presunta infracción constitucional.

En relación con el primer motivo de inconstitucionalidad que afecta a los arts. 2.2, 5, 7 y 8 y que se refiere a la supuesta regresión y vulneración de los derechos adquiridos con infracción del principio de confianza legítima, directamente conectado con la seguridad jurídica, el escrito insiste en que con la nueva ley, que carece de aplicación retroactiva y no restringe ningún derecho, los derechos de los ciudadanos se ven en realidad ampliados «al permitir contemplar las diversas variedades lingüísticas que no se preveían en la anterior normativa». En todo caso se indica que el contenido de los artículos impugnados no guarda relación con la infracción constitucional denunciada. A la vista de la jurisprudencia constitucional (STC 27/1981, FJ 10) tampoco hay pérdida de derechos adquiridos, ni se produce la vulneración del principio no constitucionalizado de confianza legítima. Las normas impugnadas no son inciertas y con la derogación de la Ley anterior no se produce la supresión de ningún estatus jurídico mínimo. En cuanto al cambio de configuración de las zonas de utilización de las lenguas, la versión actual permite «un mayor reconocimiento de las lenguas que conforman el patrimonio cultural aragonés» y la unificación en una única Academia responde a razones organizativas perfectamente conformes a la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

En cuanto a la presunta vulneración del principio de reserva de ley de los artículos 5 y 6, la Letrada de la Comunidad estima que no se produce, dado que es la Ley la que efectivamente se refiere a las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón y la remisión reglamentaria obedece exclusivamente a la finalidad de que los municipios situados en estas zonas sean oídos como localidades afectadas por lo dispuesto en la ley. Se señala además que la Ley anterior de 2009 preveía un mecanismo similar.

En cuanto a la infracción del art. 14 CE por el art. 16 de la Ley 3/2013 el escrito vuelve sobre las consideraciones a propósito de la existencia de una sola lengua oficial en Aragón, el castellano, de modo que no cabe plantear la equiparación con esta lengua de las lenguas propias. No obstante, la Ley reconoce el derecho de todos los hablantes de las zonas de utilización predominante a expresarse de forma oral y escrita en las lenguas y modalidades lingüísticas propias con la Administración, sin relegar a ninguna lengua o modalidad lingüística. La diferencia, por tanto estribaría en la distinción entre el derecho de los ciudadanos a «relacionarse» con las Administraciones públicas en la lengua oficial y el

derecho que el art. 16 de la Ley 3/2013 reconoce a «expresarse» en lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, sin discriminar a ninguna de ellas.

9. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 5 de noviembre de 2013, la Letrada de las Cortes de Aragón, en la representación que ostenta, solicita se dicte sentencia en la que se desestime el presente recurso de inconstitucionalidad. Las alegaciones que formula en defensa de la constitucionalidad de los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16 de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón son, en sustancia, las siguientes:

En relación con el primer motivo de inconstitucionalidad alegado, que parte de la disconformidad del régimen legal de las lenguas propias de Aragón con el marco constitucional de las lenguas, considera conveniente esta representación realizar algunas precisiones sobre el contexto en el que se introduce la normativa impugnada y tener presente la evolución del régimen estatutario de las lenguas en Aragón. Recuerda a este respecto que el primer Estatuto de 1982 no preveía más que una protección de signo cultural de la pluralidad idiomática de la región y que fue solo con el Estatuto de 1996 cuando se incorpora la mención expresa a «lenguas y modalidades lingüísticas» y se añaden unas garantías específicas en relación con su enseñanza y su uso en las zonas de utilización predominante, de acuerdo con lo que estableciera una ley de Cortes (en relación con el contenido y carácter de esta remisión a la ley, el escrito se refiere a una variedad de consultas y dictámenes que excluyeron la posibilidad de regular la cooficialidad de una lengua en una ley distinta del Estatuto). El Estatuto de 2007 no ha alterado en lo esencial la situación: su artículo 7 remite a la Ley para todo lo relativo al régimen de protección, uso y promoción de las lenguas propias, sin especificar cuáles son estas y sin hacer mención alguna a su estatus. De aquí se concluye, según el escrito, la deliberada opción del Estatuto de Autonomía por limitar el estatuto de lengua oficial al castellano. En lo relativo al marco constitucional, la Letrada de las Cortes cuestiona la interpretación postulada por los recurrentes del art. 3 CE, en particular, las conclusiones que se extraen de sus apartados 2 y 3 en cuanto al reconocimiento de las lenguas oficiales. El escrito respalda la tesis de la existencia de una reserva de Estatuto para lo relativo a la declaración de la lengua oficial distinta del castellano y rechaza la tesis de la «escala de oficialidad». En cuanto a la incidencia en esta materia de la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias ratificada por España, niega que la Carta pueda servir como canon autónomo de validez y, en todo caso, se llama la atención sobre la falta de concreción de las supuestas vulneraciones de sus preceptos, sobre todo, teniendo en cuenta la matizada obligación asumida por el Estado en relación con las lenguas regionales no oficiales de acuerdo con lo establecido en el instrumento de ratificación. Las consideraciones de tipo general se cierran con una referencia a la alegación de los recurrentes de que la protección de las lenguas implica una garantía institucional. Frente a esta afirmación se argumenta que la Constitución no ha configurado como «derecho fundamental» los derechos lingüísticos del art. 3 CE, de modo que no puede hablarse de un contenido esencial, ni un contenido mínimo *ex constitutione*, sino de derechos de configuración legal dependientes en todo de la ley.

Entrando en el análisis de la impugnación de artículos concretos, en relación con la tacha de inconstitucionalidad atribuida a los arts. 2.2 y 5 de la Ley, estima la representante de las Cortes que la identificación de las lenguas vinculándolas a la zona de su utilización predominante es una legítima opción legislativa que no vulnera ninguna garantía institucional, del mismo modo que tampoco vulnera ningún derecho ni precepto constitucional la unificación de las Academias de la lengua, una opción legislativa que se desenvuelve en el marco de la competencia autonómica de autoorganización. La queja relativa a que esta unificación (arts. 7 y 8 de la Ley) conllevará un perjuicio para una de las lenguas es una pura hipótesis carente de valor como argumento de inconstitucionalidad. Frente al argumento de que la Ley 3/2013 ha implicado pérdida de derechos adquiridos, en la medida en que ha rebajado un supuesto estatus mínimo irreversible y ha lesionado

el principio de confianza legítima, se aduce que el art. 9.3 CE no tiene aplicación en este supuesto y se recuerda que el derecho de las personas al uso de lenguas no oficiales es un derecho de configuración legal que no deriva ni de la Constitución ni del Estatuto, sino de su normativa reguladora. El principio de irreversibilidad tampoco puede nacer de la Carta Europea de lenguas regionales y minoritarias y, se menciona la STC 165/2013 en apoyo del argumento que se sostiene frente a esta alegación, al reconocer libertad al legislador actual para regular esta materia sin restricciones derivadas de supuestos derechos adquiridos. En cuanto a la supuesta vulneración por los arts. 5 y 6 de la reserva de ley, la impugnación carecería de fundamento, pues estos artículos cumplen con lo previsto en el art. 7.2 del Estatuto de autonomía y la jurisprudencia constitucional admite la remisión reglamentaria, que en el caso concreto pretende dar voz a los municipios afectados. Por último, el reproche de inconstitucionalidad que se hace al art. 16 de la Ley fundado en que este artículo, al omitir cualquier referencia a procedimientos administrativos, relega el uso de la lengua propia al ámbito privado y discrimina a sus hablantes, no toma en cuenta que el estatuto de las lenguas propias de Aragón no es el de la oficialidad, de modo que no puede encontrarse discriminación en el trato diferente de dos situaciones distintas, sin olvidar que ni la Constitución impone la oficialidad de las lenguas propias, ni el Estatuto de Aragón la reconoce.

10. Por providencia de 15 de marzo de 2016 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por más de cincuenta Diputados integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural, Catalán (Convergència i Unió) y Mixto y se dirige contra los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16 de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013 de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

Los Diputados impulsores del recurso, según se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, sostienen que la regulación contenida en los preceptos impugnados no se adecua al marco constitucional de regulación del pluralismo lingüístico (art. 3.2 y 3.3 CE), que con estos preceptos se ha operado una merma del estatus y garantía del aragonés y catalán como lenguas de uso tradicional en ciertas zonas de Aragón, así como una pérdida de derechos para los hablantes de estas lenguas minoritarias (art. 9.3 CE), quienes resultan discriminados por una legislación que no tiene en cuenta su singularidad y no establece medidas específicamente adaptadas a la misma (art. 14 CE), ignorando las obligaciones asumidas por el Estado español al ratificar la Carta Europea de lenguas regionales y minoritarias. Denuncian asimismo que la Ley impugnada, al encomendar al ejecutivo autonómico la tarea de delimitar las zonas de empleo predominante de las lenguas propias, infringe la reserva de ley prevista en el Estatuto de Autonomía de Aragón (art. 7.2 EAAr). El recurso se cierra con una reflexión crítica a propósito de la falta de medidas legales concretas consecuentes con la realidad plurilingüe de Aragón que hace que, pese al reconocimiento de esta realidad en el Estatuto, su régimen jurídico sea indistinguible del de las Comunidades monolingües.

Tanto las Cortes como el Gobierno de Aragón consideran el recurso infundado. Sus alegaciones coinciden en calificar de errada la interpretación que los recurrentes hacen del marco regulador, constitucional y estatutario, y sostienen que los presuntos motivos de inconstitucionalidad no son otra cosa más que el desacuerdo de los recurrentes con una legítima opción legislativa que cuenta con respaldo estatutario y constitucional.

2. Antes de entrar en el examen de las impugnaciones concretas y para precisar su exacto alcance convendrá, como también han hecho los personados en este procedimiento en sus escritos, situar en contexto las normas impugnadas con una breve referencia al marco regulador y un somero repaso de las vicisitudes de la legislación sobre lenguas en la Comunidad de Aragón.

En la configuración del estatuto de las lenguas españolas distintas del castellano la Constitución deja un importante espacio a la regulación por los Estatutos y las leyes de las Comunidades Autónomas. En el artículo 3 del texto constitucional se fijaron los acuerdos básicos que actúan como premisa para cualquier desarrollo normativo en este ámbito sin que se imponga un único modelo de regulación y gestión del pluralismo lingüístico. Según este Tribunal advirtió tempranamente, «la Constitución de 1978 reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española y, viendo en ella un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, obtiene de dicha realidad una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas, a la protección efectiva de todas ellas y a la configuración de derechos y deberes individuales en materia lingüística» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). En cuanto a la «posible atribución de carácter oficial», el art. 3.2 de la Constitución remite a los Estatutos de Autonomía la decisión sobre el reconocimiento de las lenguas propias como lenguas oficiales y la determinación, en cada caso, del alcance de la cooficialidad. Para lo demás, tanto en lo que se refiere a las medidas de protección como a la configuración de los derechos y deberes individuales en materia lingüística, habrá que estar a lo que dispongan Estado y Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia, pues, como también se afirma en la sentencia antes citada, «no cabe contraponer el castellano en cuanto lengua española oficial del Estado, y las ‘demás lenguas españolas’ en cuanto cooficiales en las distintas Comunidades, como asuntos privativos respectivamente del Estado en sentido estricto y de las Comunidades Autónomas individualmente consideradas» (STC 82/1986, FJ 4) y la garantía constitucional del pluralismo lingüístico, en los términos del art. 3.3 de la Constitución, incumbe por igual al Estado y a las Comunidades Autónomas.

La Ley de la que proceden los preceptos recurridos –Ley de Cortes de Aragón 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón–, deroga y sustituye a la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón y, como esta, se dicta en desarrollo de lo previsto en el art. 7 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Bajo la rúbrica «Lenguas y modalidades lingüísticas», este artículo dispone 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.»

La remisión al legislador ya estaba presente en la regulación estatutaria anterior, introducida con la reforma de 1996 del Estatuto (Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma de dicho Estatuto), aunque era menos pormenorizada y se limitaba a establecer que «[s]e garantizará [la] enseñanza y el derecho de los hablantes [de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón] en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas». La Ley en cuestión no llegó a dictarse. Con todo, la modificación de 1996 supuso un cambio significativo respecto de la redacción originaria del art. 7 del Estatuto (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón) que tan solo disponía que «[l]as diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico».

El Estatuto de Aragón, por lo tanto, contiene un reconocimiento de las lenguas propias y remite a la Ley para la regulación de los distintos aspectos de su régimen jurídico, uso, protección y promoción y para la determinación de las zonas de uso predominante. Como también sucede en otros Estatutos, este reconocimiento del plurilingüismo en la Comunidad no lleva aparejada la atribución de carácter oficial a las lenguas propias, que, por otra parte y de modo más excepcional, no son identificadas bajo una concreta denominación. Han sido las leyes reguladoras de aspectos relativos al uso de las lenguas propias las que eventualmente han procedido a identificarlas como lengua aragonesa y catalán. La Ley 10/2009, de 22 de diciembre de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, en consecuencia con esta identificación, previó la creación de la Academia de la Lengua Aragonesa y la Academia Aragonesa del Catalán. La Ley 3/2013, de 9 de mayo, que deroga la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, establece en su lugar la creación de una única Academia Aragonesa de la Lengua y procede a identificar las lenguas por relación al ámbito territorial al que se extiende su uso, sin emplear en ningún momento las denominaciones de aragonés y catalán (en concreto, la ley se refiere a «la lengua aragonesa propia de las áreas pirenaica y prepirenaica» y a «la lengua aragonesa propia del área oriental», así como a sus respectivas modalidades lingüísticas).

En la medida en que el Estatuto de Autonomía de Aragón «protege y ampara» las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, no hay duda de que resultan de aplicación las disposiciones de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, en los términos de la declaración del Estado español incluida en el instrumento de ratificación de la Carta de 2 de febrero de 2001 («BOE» núm. 222, de 15 de septiembre de 2001) según la cual, a los efectos de la Carta se entienden por lenguas regionales o minoritarias, además de las reconocidas como oficiales, «las que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan». La referencia a las lenguas regionales de Aragón como lenguas regionales o minoritarias aparece en todos los informes que el Estado español remite periódicamente al Secretariado General del Consejo de Europa como autoridad encargada de monitorizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados firmantes, de acuerdo con lo previsto en el art. 15 de la Carta.

3. El recurso se estructura en tres bloques impugnativos. El orden que siguen los escritos de alegaciones del Gobierno y las Cortes de Aragón es el que se va a seguir también para analizar los motivos de inconstitucionalidad aducidos.

El primero de estos bloques se refiere a la inconstitucionalidad en que, según los recurrentes, incurren los arts. 2.2, 5, 7 y 8 de la Ley 3/2013, relativos a la identificación de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón (art. 2.2), sus zonas de utilización predominante (art. 5) y a la creación y regulación de la composición y funciones de la nueva Academia Aragonesa de la Lengua (arts. 7 y 8). El reproche que se dirige contra estos preceptos es que con ellos se ha provocado una merma en la garantía y en el estatus de las lenguas propias de Aragón y que, como consecuencia de una regulación que se califica de regresiva, se han vulnerado los derechos de sus hablantes. El recurso sostiene, en sustancia, que el cambio de regulación, por su entidad y su impacto sobre la situación previa, lesiona el principio de confianza legítima, directamente conectado con el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y vulnera lo dispuesto en el art. 3 de la Constitución, así como los principios y derechos reconocidos en la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias.

Los recurrentes consideran que el carácter peyorativo de la reforma es la causa de la inconstitucionalidad, por ello su argumentación está construida a partir de la comparación o contraposición entre el régimen de la Ley 10/2009, de 22 de diciembre y el actual. Los representantes de la Cámara y del Ejecutivo autonómicos se oponen a este motivo del conflicto, al entender que la Ley 10/2009 no constituye un parámetro de constitucionalidad.

El Tribunal estima que esta objeción es acertada. Es una premisa básica, asociada al principio democrático, que el legislador del pasado no puede vincular al legislador del futuro y, por tanto, que no existe un genérico derecho al mantenimiento de la Ley y a la intangibilidad de las situaciones jurídicas nacidas a su amparo. Y aunque el principio de

seguridad jurídica impone en cualquier estado de Derecho que la sucesión de normas se atenga a ciertas condiciones, entre ellas no se encuentra la interdicción de la reforma peyorativa. El art. 9.3 CE, al tiempo que garantiza la seguridad jurídica, no veda el cambio sino la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales y, en relación con estas disposiciones, «lo que el art. 9.3 CE prohíbe es “la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad”» (STC 49/2015, de 9 de abril, FJ 4, con cita de la STC 42/1986, de 10 de abril). En consecuencia, esta alegación debe ser desestimada.

Los recurrentes sostienen también que los preceptos impugnados, al no denominar a estas lenguas con su nombre tradicional, aragonés y catalán, lesionan la garantía constitucional, que exige especial respeto y protección de las lenguas. Se aduce que la pérdida del nombre tradicional, por el que son comúnmente conocidas, las despoja de identidad o, como se dice en el escrito de interposición, reivindicando la protección de la lengua como una garantía institucional, las priva de un elemento de reconocibilidad. Por ello, los recurrentes entienden que recurrir al circunloquio en los artículos 2.2 y 5 para evitar deliberadamente toda referencia al aragonés y catalán implica, en definitiva, según esto, una regresión en el estatuto de estas lenguas y la lesión de la confianza legítima de los afectados.

El art. 4.1 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés ha sido, sin embargo, modificado por el art. 35 de la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta modificación es relevante, pues determina que, en lo relativo a este concreto motivo del recurso, la impugnación haya perdido objeto al producirse la recuperación de la denominación «aragonés» y «catalán» para referirse a las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón que regulan los preceptos legales ahora impugnados. En efecto, según dispone el citado art. 4.1 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés, en la redacción ahora vigente, «[e]l aragonés y el catalán de Aragón, en los que están incluidas sus variedades dialectales, son las lenguas y modalidades lingüísticas propias a que se refieren el art. 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 y la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón». Esta reforma legal, aunque no modifica expresamente los preceptos impugnados en este proceso constitucional, incide directamente en la cuestión que ahora se examina, pues, al establecer que el aragonés y el catalán de Aragón son las lenguas y modalidades lingüísticas propias a las que se refiere la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, determina la pérdida de vigencia de la denominación en su día adoptada, en la que los recurrentes han fundamentado la inconstitucionalidad de los artículos 2.2 y 5 por estimarla contraria al principio de respeto y protección de las lenguas. De este modo, versando el enjuiciamiento sobre un recurso de inconstitucionalidad, que tiene por finalidad la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, y habiendo desaparecido el elemento causal que constituye el presupuesto del motivo en el que los recurrentes fundamentan la inconstitucionalidad de estos preceptos, no procede entrar a analizar esta concreta impugnación.

Tampoco procede examinar la impugnación de los artículos 7 y 8. Como ha declarado este Tribunal, entre otras muchas en la STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4, «[c]uando lo que se encuentra en juego es la depuración del ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1, y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1, por todas)». En el presente caso los recurrentes no han cumplido la carga alegatoria a la que están obligados, pues se han limitado a aducir que, al unificarse las diferentes Academias propias en una sola (art. 7), se va a establecer una norma lingüística única (art. 8), que puede conllevar la desaparición del aragonés a medio plazo. Esta

argumentación no puede fundamentar una pretensión de declaración de inconstitucionalidad de los referidos preceptos, pues se limita a expresar un temor —una mera hipótesis, sobre la que no existe específicamente argumentación alguna—, que, como tal, es inhábil para cumplir la carga alegatoria exigible a quienes pretenden obtener de este Tribunal una declaración de inconstitucionalidad.

4. La segunda impugnación se dirige contra los arts. 5 y 6 de la Ley por estimar que vulneran lo que el recurso denomina «el principio de reserva de ley». Entienden los recurrentes que, contrariando lo previsto en el art. 7.2 EAAr, que contiene una llamada a la Ley de Cortes de Aragón para el establecimiento de las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas propias, los artículos impugnados deslegalizan esta materia, al disponer que será al Gobierno de Aragón, previa audiencia de los municipios afectados, quien declare estas zonas. Según se aduce, la regulación que contienen estos preceptos dejan al arbitrio de las autoridades locales derechos básicos vinculados al ejercicio de derechos fundamentales, y por ello, además de la vulneración de la reserva de ley invocada, se alega también la infracción de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

Este motivo del recurso tampoco puede prosperar. No hay duda de que las disposiciones del Estatuto, también en lo que se refiere a la llamada a la Ley para la regulación de ciertas materias, deben ser respetadas por el legislador y que la infracción del Estatuto por la Ley autonómica es recurrible ante este Tribunal, en la medida en que el Estatuto es parámetro de validez de la Ley autonómica. Otro entendimiento supondría «privar a los Estatutos de Autonomía de su condición de “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE), a cuyo respeto, en todas sus partes, vienen principalmente obligados los órganos instituidos y regulados, precisamente, por los propios Estatutos de Autonomía» (STC 223/2006, de 6 de julio, FJ 3).

En este caso, sin embargo, no puede apreciarse que el legislador autonómico haya vulnerado la reserva de ley que establece el art. 7.2 EAAr. En lo que ahora interesa, la reserva de ley que contiene este precepto se limita a establecer que «[u]na ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón». Esta previsión estatutaria no puede considerarse vulnerada por los preceptos ahora impugnados, pues es el propio legislador el que establece la existencia de dos zonas de utilización histórica predominante de la lengua aragonesa propia y sus modalidades lingüísticas en la Comunidad Autónoma: la de las áreas pirenaica y prepirenaica y la del área oriental (art. 5) y el que establece también el procedimiento para declarar las zonas y municipios que se integran las misma, al atribuir la declaración de las zonas de utilización de estas lenguas al Gobierno, tras oír a los ayuntamientos afectados.

Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, la reserva de ley «no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador» (STC 83/1984, de 24 de julio en el mismo sentido, SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 6; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 9, y 233/2015, de 5 de noviembre FJ 3). Esta doctrina, aunque está establecida en relación con materias que están reservadas a la ley por la Constitución, resulta plenamente aplicable al supuesto que ahora nos ocupa, pues, en definitiva, de lo que se trata también en este caso es de garantizar el cumplimiento de la norma estatutaria que establece reserva a la Ley autonómica una determinada materia. En el caso que ahora se examina esta reserva no puede considerarse degradada por la regulación que efectúan los arts. 5 y 6 de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013 de 9 de mayo, pues cabe entender que cuando el art. 7.2 EAAr dispone que «[u]na ley de las Cortes de Aragón establecerá las zonas de uso predominante de las lenguas y modalidades propias de Aragón», no está exigiendo que sea la Ley la que delimite dichas zonas y establezca los municipios concretos que se integran en ellas, sino únicamente que las prevea y regule el modo en el que van a ser delimitadas. Los preceptos impugnados respetan estas exigencias, pues como se ha indicado, el artículo 5 establece las zonas de utilización de las lenguas y modalidades lingüísticas propias y el artículo 6

establece el procedimiento para su delimitación, atribuyendo la competencia para declarar los municipios que integran dichas áreas al Gobierno de Aragón y estableciendo como trámite necesario en ese procedimiento la audiencia de los ayuntamientos afectados.

La regulación que establecen los preceptos impugnados para delimitar las zonas de utilización predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas propias no es, ciertamente, la única posible, pero de esto no puede concluirse que la decisión adoptada por el legislador sea contraria al art. 7.2 EAAr, del que no puede derivarse la exigencia, como parecen sostener los recurrentes, de que la delimitación de estas zonas debe efectuarse en una norma con rango de ley. Como se afirmó en la STC 15/2000, de 20 de enero, FJ 4, «más allá de los límites explícitos que para el legislador autonómico resulten de la Constitución y del propio Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica, no cabe configurar para su labor límites o reservas implícitas», y en el presente caso, como acaba de indicarse, ni del Estatuto de Autonomía ni tampoco de la Constitución, determinan que solo por ley pueden delimitarse las zonas de utilización de las lenguas y modalidades lingüísticas propias.

Por otra parte, el riesgo de inestabilidad e inseguridad que los recurrentes atribuyen a la forma en la que los preceptos legales disponen que han de determinarse las zonas de utilización de las lenguas y modalidades lingüísticas propias –consideran que, al hacer depender la determinación de las zonas de decisiones municipales y del ejecutivo autonómico, el resultado podría ser alterado cada vez que se produce un cambio en la composición política de los órganos de gobierno tras las elecciones– no puede conllevar, en sí mismo, la lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que los recurrentes aducen. Como este Tribunal ha sostenido reiteradamente, ni de este principio de ningún otro se deriva derecho al mantenimiento de un determinado régimen jurídico, pues ello daría lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico [SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17, y 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 9 c), entre otras muchas], por lo que no puede fundamentar una vulneración del referido principio constitucional la mera posibilidad de que la delimitación de estas zonas pueda ser objeto de modificaciones.

5. La última impugnación tiene por objeto el art. 16 de la Ley que en materia de uso de las lenguas propias y respecto de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas, que dispone: «Se reconoce a todos los ciudadanos el derecho a expresarse de forma oral y escrita, además de en castellano, en las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, en sus respectivas zonas de utilización predominante, de acuerdo con lo previsto en la presente ley». La tacha de inconstitucionalidad deriva, según el recurso, no de lo que el precepto dice, sino de lo que no dice. Más específicamente, el reproche que se hace es que puesto que no se precisa ninguna concreta obligación para los poderes públicos, el precepto es una fórmula vacía, que no toma en consideración la situación singular de los hablantes de las lenguas minoritarias. Lo que se denuncia es, en definitiva, una vulneración de la igualdad por indiferenciación, esto es, por no contemplar la ley un régimen especial y específico para los hablantes de las lenguas propias en su relación con las administraciones local y autonómica.

Esta impugnación también ha de ser desestimada. Como el Tribunal ha declarado reiteradamente, si bien el art. 14 CE proscribiera la distinción infundada o discriminatoria, «no consagra un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, no existiendo un derecho subjetivo al trato normativo desigual» (STC 183/2014, de 6 de noviembre de 2014, FJ 3 que cita, por todas, las SSTC 38/2014, de 11 de marzo, FJ 6, y 198/2012, de 6 de noviembre, FJ 13). Debe indicarse, por otra parte, que la invocación en este punto de la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias, que en su artículo 10 contiene una relación de compromisos que los poderes públicos asumen en relación con el uso de lenguas minoritarias en procedimientos administrativos y en la relación con las autoridades administrativas y los servicios públicos, no altera esta conclusión. La Carta, como tratado válidamente celebrado, se integra desde su ratificación en el «ordenamiento jurídico interno» (art. 96.1 CE), y tiene además el valor interpretativo que le confiere el art. 10.2 CE (ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 4). De ahí

que este Tribunal haya declarado que aunque la «Carta no puede erigirse en canon autónomo de validez del precepto legal cuestionado, podemos sin embargo convenir en que la misma proporciona pautas interpretativas del régimen jurídico de la cooficialidad lingüística.» (ATC 166/2005, de 19 de abril, FJ 5). Ahora bien, los criterios hermenéuticos que puede aportar este tratado internacional solo pueden tener la eficacia que la propia Carta determina. En relación con la aplicación de las obligaciones contenidas en la parte III (arts. 8 a 14 relativos a aspectos tales como enseñanza, justicia, autoridades administrativas y servicios públicos o medios de comunicación) la Declaración del Estado español precisa que respecto de las lenguas no oficiales que los Estatutos de Autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan se aplicarán las disposiciones «que puedan razonablemente aplicarse», atendidos los objetivos y principios de la Carta. En consecuencia, no cabe deducir para el caso de las lenguas propias que no tienen la consideración de oficial la aplicabilidad inmediata de las obligaciones de la parte III de la Carta, incluidas las contenidas en el art. 10 de la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias, ni, por tanto, puede reconocerse, en relación con este tipo de lenguas, que dichos preceptos tengan el mismo valor interpretativo que tienen respecto las lenguas que los Estatutos de autonomía reconocen como oficiales.

Por todo ello, no puede apreciarse que al art. 16 de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, al limitarse a reconocer el «derecho a expresarse» en las lenguas propias sin precisar qué concretas obligaciones derivan para las administraciones local y autonómica del ejercicio de este derecho en las zonas de utilización predominante haya vulnerado el principio de igualdad (art. 14 CE) por incurrir en discriminación por indiferenciación, como sostienen los recurrentes, pues, como se ha indicado, de acuerdo con reiterada jurisprudencia el principio de igualdad no garantiza un derecho al trato normativo desigual, ni tampoco puede apreciarse que en el presente caso, en virtud de lo establecido en el art. 10. 2 CE, la Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias exija una interpretación distinta del referido principio constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra los arts. 2.2, 5, 6, 7, 8 y 16 de la Ley de Cortes de Aragón 3/2013 de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.