

Dictamen Núm. 251/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de noviembre de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de octubre de 2023 -registrada de entrada el día 23 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se establecen los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano o eonaviego y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto cuenta con un preámbulo que se inicia mencionando el artículo 3.3 de la Constitución -en el que se eleva la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España a patrimonio cultural digno de especial respeto y protección-, el artículo 4 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias -por cuanto establece que el bable gozará de protección

y que habrán de promoverse su uso, su difusión en los medios de comunicación y su enseñanza, respetando, en todo caso, las variantes locales- y el artículo 10.1.21 de esta misma norma institucional básica -en el que se recoge como competencia exclusiva del Principado de Asturias el fomento y protección del bable en sus diversas variantes-.

A continuación, alude a la Carta Europea de Lenguas Minoritarias y Regionales y al Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

Posteriormente señala que, en desarrollo del artículo 4 del Estatuto de Autonomía, se dictó la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, en cuyos artículos 9 y 11 se dispone que el Principado de Asturias asegurará la enseñanza del bable/asturiano y promoverá su uso dentro del sistema educativo, estableciendo las titulaciones necesarias para impartir la enseñanza del bable/asturiano, así como las titulaciones y certificaciones que acrediten su conocimiento. De esta forma, indica el preámbulo, teniendo en cuenta que, según el artículo 2, el régimen de protección, respeto, tutela y desarrollo establecido en la referida 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, las titulaciones y certificaciones que acrediten el conocimiento del bable/asturiano se extenderán también al gallego-asturiano o eonaviego.

Asimismo advierte que la disposición final tercera del Decreto 47/2019, de 21 de junio, que establece los niveles de competencia en el uso de la lengua asturiana y la regulación de la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas, prevé el desarrollo de una regulación especial para establecer los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano y la regulación de la prueba para su certificación.

Con base en ello, concluye que las certificaciones de nivel de competencia en gallego-asturiano o eonaviego requieren de la aprobación de un decreto -que daría cumplimiento a lo previsto tanto en el artículo 11 de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, como en la disposición

final tercera del Decreto 47/2019, de 21 de junio- en el que se establezcan los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano o eonaviego, así como las características fundamentales de la prueba de certificación correspondiente.

Finalmente, refiere que en su tramitación se ha promovido la participación ciudadana, "habiéndose sometido a los trámites de consulta pública, información pública y audiencia previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y ha sido dado a conocer a la ciudadanía mediante su publicación en el Portal de Transparencia de conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", constituyendo el único instrumento adecuado para conseguir los fines de interés general perseguidos, conteniendo "la regulación imprescindible para atender las necesidades que con él se pretenden cubrir".

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por veintinueve artículos, dos disposiciones adicionales y dos disposiciones finales.

El artículo 1 regula el objeto, ámbito de aplicación y finalidad de las pruebas de certificación; el 2 la denominación de los certificados; el 3 los niveles de competencia; el 4 los aspectos generales de las pruebas de certificación; el 5 el diseño de las mismas; el 6 sus características; el 7 su documento de especificaciones; el 8 la elaboración de las pruebas de certificación; el 9 las pautas de elaboración de estas; el 10 su validación y administración; el 11 las comisiones evaluadoras de las pruebas de certificación; el 12 su evaluación y calificación; el 13 las convocatorias; el 14 las condiciones de participación en las referidas pruebas; el 15 el procedimiento de inscripción en ellas; el 16 la publicación de resultados de las pruebas; el 17 los procedimientos de reclamación sobre calificaciones; el 18 el certificado de superación; el 19 las características y efectos del certificado; el 20 el tratamiento y custodia de las pruebas y materiales de examen, y el 21 el análisis del proceso evaluativo y aseguramiento de la calidad de certificación.

Las disposiciones adicionales se dedican, respectivamente, al desarrollo de las pruebas y a las equivalencias, y las disposiciones finales prevén,

correlativamente, una habilitación normativa en favor de la “Consejería u órgano competente en materia de política lingüística para dictar cuantas disposiciones sean precisas para la ejecución y desarrollo de lo establecido” en el Decreto y el régimen de entrada en vigor de la norma.

El texto normativo se completa con un anexo en el que se desarrollan las actividades de comprensión de textos orales y escritos, de producción y coproducción de textos orales y escritos y de mediación para cada uno de los diferentes niveles de competencia.

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 17 mayo de 2022, a iniciativa de la Dirección General de Política Llingüística y previa propuesta del Servicio de Asuntos Generales y Apoyo Técnico, se acuerda iniciar al procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Según consta en informe de la Consejería de Presidencia, el proyecto fue sometido a consulta pública previa en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre los días 21 de mayo y 4 de junio 2022, sin que se haya presentado ninguna aportación en este trámite.

Obra incorporado al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, y también la tabla de vigencias elaborada por el Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana el 13 de julio de 2022. En esta última se indica que “la aprobación por el Gobierno del Principado de Asturias del Decreto (...) se inserta en el ordenamiento jurídico con carácter *ex novo* en aras de hacer efectivo el cumplimiento de la disposición final tercera del Decreto 47/2019, de 21 de junio, por el que se establecen los niveles de competencia en el uso de la lengua asturiana y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas, no afectando a ninguna disposición anterior sobre la misma materia y no existiendo, por lo tanto, derogación de norma alguna”.

Figura en él, asimismo, un informe del Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana emitido en la misma fecha en el que se abordan los impactos en materia de género; en la infancia, adolescencia y familia, y sobre la unidad de mercado de la norma proyectada. En relación con el impacto en materia de género, se señala que “puede considerarse nulo ya que no acentúa desigualdades o situaciones de discriminación, ni promueve cambios transformadores en cuanto a las relaciones de género./ No obstante, el enfoque de género está presente en el decreto debido al uso de un lenguaje inclusivo”. Por lo que se refiere al impacto en la infancia, adolescencia y familia, se indica que “no tiene incidencia en las necesidades básicas de la infancia, la adolescencia y la familia, ni su contenido influye en grupos concretos de niños, niñas y adolescentes o familias, por lo que no se considera que esta norma tenga impacto alguno sobre los derechos de la infancia y la adolescencia ni sobre derechos, necesidades ni grupos concretos familiares”. Respecto al impacto sobre la unidad de mercado, refiere que “presenta un impacto nulo (...) por cuanto que no incide ni directa ni indirectamente ni en el acceso ni al ejercicio de todas las actividades económicas en condiciones de mercado, por parte de los operadores económicos legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional ni en la fabricación de productos en el territorio nacional, ni en la circulación de bienes o productos legalmente producidos en algún lugar del territorio nacional”.

Ese mismo día, el Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana suscribe una memoria económica en la que expone que “la aprobación del Decreto (...) no tiene implicación presupuestaria alguna (...). En el presente ejercicio presupuestario no está previsto que se convoque ninguna prueba de certificación (...). Una vez aprobado el Decreto, y en función de la disponibilidad presupuestaria del ejercicio correspondiente, se podrán convocar las pruebas de certificación (...). La convocatoria de las referidas pruebas de certificación sí tendrá implicaciones presupuestarias. Así, los gastos que se deriven de ella se ejecutarán con cargo a los Presupuestos Generales del Principado de Asturias del ejercicio en que se lleve a cabo la convocatoria”.

También emite el Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana en la referida fecha una memoria justificativa en la que señala que “en su tramitación se ha promovido la participación ciudadana, habiéndose sometido a los trámites previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y ha sido dado a conocer a la ciudadanía mediante su publicación en el Portal de Transparencia de conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No ha habido aportaciones de la ciudadanía que hayan modificado el texto original. Representa la regulación autonómica que establece y ordena los niveles de competencia en gallego-asturiano o eonaviego y su correspondiente certificación, constituyendo el único instrumento para conseguir los fines de interés general perseguidos, conteniendo la regulación imprescindible para atender las necesidades que con él se pretenden cubrir”.

Mediante resolución de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 1 de octubre de 2022 se acuerda someter a información pública el texto en elaboración, publicándose el anuncio correspondiente en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 26 de octubre de 2022.

Consta en el expediente una diligencia expedida por el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos, Documentación y Participación Ciudadana de la Consejería de Presidencia acreditativa de que, “una vez publicado (...) entre el 27 de octubre y el 24 de noviembre de 2022 el proyecto de decreto (...), ha estado sometido al trámite de alegaciones en información pública dentro del Portal AsturiasParticipa”.

Durante el referido trámite, siete personas a título individual y la Asociación para la Normalización del Gallego de Asturias presentan alegaciones. Todas ellas tienen un contenido muy similar y solicitan, esencialmente, la eliminación del término “eonaviego” del proyecto, el reconocimiento expreso de la filiación gallegoportuguesa del idioma gallego de Asturias y el establecimiento de mecanismos para la homologación de los niveles y certificados del gallego

asturiano emitidos por el Principado con los de gallego que se expidan por otras Comunidades Autónomas.

Mediante oficio de 11 de octubre de 2022, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Cultura, Política Llingüística y Turismo remite el proyecto de Decreto a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias para que formulen las observaciones que estimen pertinentes. Sólo plantea observaciones la Consejería de Hacienda, que señala que “ha de llamarse la atención sobre el hecho de que (...) la ley que sirve de fundamento a esta propuesta normativa, así como el decreto regulador de los niveles de uso de bable/asturiano en el que esta propuesta normativa se inspira, hablan exclusivamente del gallego-asturiano, sin hacer mención alguna a la expresión complementaria ‘o eonaviego’; sin embargo, la propuesta normativa (...) hace abundante uso de dicha expresión a lo largo de todo su texto, como complemento del término gallego-asturiano. De ahí que, más allá de consideraciones filológicas que no son propias de estas observaciones, y en estrictos términos de técnica normativa, se considere que el uso de dicha expresión (‘o eonaviego’) es innecesario, pudiendo ese uso dar lugar a problemas interpretativos y aplicativos, toda vez que el concepto gallego-asturiano es el que se usa en exclusiva tanto en la ley que esta propuesta normativa desarrolla como en el decreto de certificación de niveles del bable/asturiano en el que se inspira y al que la misma complementa./ En definitiva, se entiende que para mejor precisión y claridad y para evitar problemas interpretativos que pudieran surgir de su contraste con las normas que desarrolla y complementa, sería conveniente suprimir en todo el texto la expresión ‘o eonaviego’”. Igualmente, efectúa algunas consideraciones en relación con el Registro General de Capacitación y la composición de las comisiones evaluadoras de las pruebas de certificación.

Con fecha 10 de febrero de 2023, la Secretaria General Técnica de la Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo recaba de la Consejería de Educación un informe sobre el coste económico de las pruebas de certificación,

toda vez que la ejecución de las mismas y los consiguientes costes serán asumidos por dicho departamento.

El día 3 de marzo de 2023, el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa, con el visto bueno del Director General, emite informe sobre el impacto económico de las pruebas de certificación. En él señala que “la previsión del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa es comenzar en 2023 con una convocatoria de un nivel y se estima se vayan incorporando cada uno de los niveles no convocados con anterioridad a las convocatorias anuales de manera progresiva”. En relación con los gastos, se tienen en cuenta los relativos a: la elaboración de las pruebas; las comisiones evaluadoras; la edición, impresión y distribución de materiales para las pruebas, y gastos diversos. Al respecto, se advierte que en la aplicación 14.03.422P.226011 (Oposiciones y pruebas selectivas) de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2023 para la Consejería de Educación existe crédito suficiente y adecuado para sufragar el gasto correspondiente a las comisiones evaluadoras; en la aplicación 14.02.422P.226004 (Edición y difusión de publicaciones) el de edición, impresión y distribución de materiales para las pruebas, y en la aplicación 14.02.422C.229000 (Gastos de funcionamiento de los centros de secundaria) los gastos diversos. No obstante, en referencia a los gastos derivados de la elaboración de las pruebas, se limita a indicar que “será necesario considerar la cantidad de 2.893,00 € en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2023, entre las siguientes aplicaciones presupuestarias: 1402.422A.151000: Profesorado de Educación Primaria; 1402.422C.151000: Profesorado de Educación Secundaria, y 1402.422F.151000: Profesorado de Escuelas Oficiales de Idiomas”, sin aclarar expresamente si se cuenta o no con crédito suficiente. Concluye haciendo un desglose de ingresos, gastos y saldo para los ejercicios 2023 a 2027, en el que puede apreciarse que para 2023 el saldo resultante es “-1.198,30 €”, precisando que, “no obstante, debe tenerse en cuenta que la regulación y la convocatoria de estas pruebas es un mandato derivado de la disposición final primera del Decreto 47/2019, de 21 de junio, por el que se establecen los

niveles de competencia en el uso de la lengua asturiana y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo./ Asimismo, debe considerarse el beneficio social de esta medida en relación con lo establecido en el artículo 11.b de la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, dado que permitirá a la ciudadanía acreditar el conocimiento del bable/asturiano, adaptado al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas, ofreciendo así la posibilidad de adquirir, de acuerdo con sus necesidades y a lo largo de la vida, diversos niveles de competencia en dicha lengua, de lo que depende la igualdad de oportunidades para el desarrollo personal, la educación, el empleo, el acceso a la información y el enriquecimiento de la comunicación”.

Mediante oficio de 16 de marzo de 2023, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales y Apoyo Técnico de la Consejería instructora remite al Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana las alegaciones presentadas en el trámite de información pública al objeto de que se emita informe sobre las mismas. En el referido informe se concluye, en relación con la utilización del término “eonaviago”, que “con el fin de fijar un criterio la Administración asturiana solicitó a la Academia de la Llingua Asturiana, órgano consultivo y asesor para estos asuntos de normalización lingüística de acuerdo con la (...) Ley 1/1998, un informe o dictamen sobre el nombre de la lengua de esa parte de Asturias. Con fecha 27 de mayo de 2021, el Secretario de la Academia remitió a la Dirección General de Política Llingüística un documento de consideraciones elaborado por la Secretaría Llingüística del Navia-Eo de la propia institución, aprobado por unanimidad en sesión ordinaria de la Academia de la Llingua Asturiana el día 26 de mayo. La propuesta académica pide mantener el nombre ‘fala eonaviega’ y reforzar el uso de ‘llingua eonaviega o eonaviego’, que considera ‘términos para un largo pacto social’ sobre el nombre de esa lengua. En busca de un nuevo consenso alrededor de esta denominación el Gobierno impulsa su uso, sin abandonar el fijado por la legislación vigente, gallego-asturiano”. En cuanto al reconocimiento expreso en la norma de la filiación gallegoportuguesa del idioma gallego de Asturias,

advierten que “no corresponde a un decreto de esta naturaleza, ni a la Administración asturiana, determinar la filiación lingüística del gallego-asturiano o eonaviego”. Sobre la homologación de los niveles y certificados del gallego-asturiano emitidos por el Principado de Asturias con los de gallego que se expidan por otras Comunidades Autónomas, expone que “no corresponde a este momento de desarrollo de la promoción del uso y la enseñanza del gallego-asturiano o eonaviego prever mecanismos de homologación con otras Comunidades Autónomas, cuando no existe amparo legislativo para ello”.

Obra en el expediente una nueva memoria económica elaborada por el Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana el 21 de marzo de 2023 en la que, además de reproducirse el contenido básico del informe del Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa de 3 de marzo de 2023, se indica que “la aprobación del Decreto (...) no tiene en sí misma implicación presupuestaria alguna (...). De la aprobación del decreto *per se* no se derivará gasto o ingreso alguno ya que se limita a establecer el marco normativo que permitirá desarrollar las pruebas de certificación en un futuro./ Una vez aprobado el Decreto, y siempre en función de la disponibilidad presupuestaria del ejercicio correspondiente, podrán convocarse las pruebas de certificación en gallego-asturiano o eonaviego. El coste de dichas pruebas, así como los ingresos que en su caso se puedan generar, se han detallado en el informe (...) emitido por el Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa (...). La Consejería de Educación será la encargada en un futuro del desarrollo y aplicación de las pruebas conforme a la normativa que ahora se aprueba./ Se prevé que para el desarrollo de las pruebas de certificación de niveles del gallego-asturiano o eonaviego se utilice la misma fórmula que para las de la lengua asturiana contemplada en la Resolución de fecha 28 de enero de 2020, por la que se delegan en la Dirección General de Ordenación, Evaluación y Equidad Educativa de la Consejería de Educación las competencias relativas a la convocatoria, elaboración, administración, evaluación y calificación de las pruebas para la obtención de los certificados de los niveles de la lengua asturiana y a la expedición de dichos certificados y a sus equivalencias,

reservándose la Consejería de Cultura, Política Lingüística y Turismo la competencia administrativa de dirección y coordinación relativa a dichas titulaciones, certificaciones y sus equivalencias”.

Figura incorporado al expediente el informe emitido, el 22 de marzo de 2023, por la Dirección General de Presupuestos en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. En él se concluye que, “si se ejecutan las previsiones de ingresos y gastos elaboradas por el centro gestor, la propuesta de Decreto (...) tendría incrementos de gasto corriente para los próximos ejercicios”.

El día 28 de marzo de 2023, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo.

El texto de la norma proyectada es elevado a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 12 de abril de 2023, informándose favorablemente el proyecto, tal como consta en la certificación emitida con la misma fecha por la Secretaria de dicha Comisión.

Mediante oficio de 25 de abril de 2023, el Presidente del Principado de Asturias solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto.

En sesión celebrada el 22 de junio de 2023, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que “no es posible, en el estado actual, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento a fin de justificar adecuadamente la innecesariedad de nuevos medios personales o incorporar el informe de la Dirección General de Función Pública y, asimismo, solicitar y tomar en consideración el informe del Consejo Escolar del Principado de Asturias, tras lo cual habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen”.

Previa solicitud formulada por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, el Presidente del Consejo Escolar le traslada, el 14 de

septiembre de 2023, el dictamen aprobado favorablemente por dicho órgano en la sesión celebrada el día 12 de ese mismo mes.

A solicitud de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, se incorpora al expediente también el informe emitido por la Dirección General de Función Pública el 25 de julio de 2023. En él se exponen las necesidades de medios personales y requerimientos de recursos presupuestarios en el capítulo I para la implementación de lo previsto en el Decreto proyectado, tanto para el ejercicio presente como para los futuros, indicando, para este último caso, que el correspondiente "importe (...) habrá de ser dotado en las aplicaciones presupuestarias correspondientes de las respectivas leyes de presupuestos".

El texto de la norma proyectada es elevado a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 4 de octubre de 2023, siendo informada favorablemente.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de octubre de 2023, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto Decreto por el que se establecen los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano o eonaviego y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se establecen los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano o eonaviego y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución de la entonces Consejera de Cultura, Política Llingüística y Turismo de 17 mayo de 2022, a iniciativa de la Dirección General de Política Llingüística y previa propuesta del Servicio de Asuntos Generales y Apoyo Técnico.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa -en la que se deja constancia de la publicación del proyecto en el Portal de Transparencia- y económicas, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía

para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en la unidad de mercado (artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). El proyecto ha sido objeto del trámite de consulta pública previa, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC, se ha sometido al trámite de información pública y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

Por otro lado, la norma en elaboración ha sido informada por la Dirección General de Función Pública -en cumplimiento de lo establecido en el artículo 33.3, *in fine*, de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias- y por el Consejo Escolar del Principado de Asturias -de conformidad con lo señalado en el artículo 10.b) del Decreto 62/1997, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, reguladora del Consejo Escolar del Principado de Asturias-.

Asimismo, la disposición cuya aprobación se pretende se ha enviado a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Finalmente, cabe destacar que el proyecto sometido a consulta figura incluido en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias

para el primer cuatrimestre de 2023, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 febrero de 2023. Por tanto, el proyecto normativo analizado se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica, aun cuando esta no derive de una obligación legal tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

Sentado lo anterior, se observa que entre la documentación obrante en el expediente no figura el estudio acerca de los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma y al que se refiere el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, aunque en este caso tal análisis se ha reflejado convenientemente en las memorias justificativa y económicas.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución indica, en su artículo 3.3, que “La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

Por otra parte, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, señala que “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 la voluntariedad en su aprendizaje”.

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.21 de su Estatuto de Autonomía, “competencia exclusiva” 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”. También ostenta el Principado de Asturias, en los términos de lo dispuesto en el artículo 18.1 del mentado Estatuto de Autonomía, la

competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades.

En desarrollo de las previsiones estatutarias, se aprobó la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, cuyo artículo 2 señala que "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". Por su parte, el artículo 11 de esta norma determina que "El Principado de Asturias establecerá" las "Titulaciones y certificaciones que acrediten el conocimiento del bable/asturiano" y los "Programas de formación y procedimientos de acceso relativos a dichas titulaciones y certificaciones" -apartados b) y c)-. Finalmente, la disposición adicional de la citada Ley 1/1998, de 23 de marzo, determina que "El gallego-asturiano tendrá un tratamiento similar al asturiano en lo que se refiere a protección, respeto, enseñanza, uso y tutela en su ámbito territorial".

Mención aparte, y ya en el plano reglamentario, merece el Decreto 47/2019, de 21 de junio, por el que se establecen los niveles de competencia en el uso de la lengua asturiana y se regula la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles adaptados al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas, donde se advierte, en su disposición final tercera -dedicada al gallego-asturiano-, que "En el plazo de un año desde la publicación del presente decreto la persona titular de la Consejería elaborará y someterá al Consejo de Gobierno el proyecto normativo que regule los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano y la prueba de certificación de los mismos que acredite el conocimiento de dicha lengua".

Con la disposición ahora proyectada se pretende establecer la regulación, a nivel reglamentario, de los niveles de competencia en el uso del gallego-asturiano, disciplinando la prueba de certificación correspondiente a dichos niveles y ajustándose al Marco Común Europeo de Referencia de las Lenguas.

A la vista de lo hasta aquí expuesto, consideramos que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este

dictamen, siempre que se admita -en relación con el artículo 10.1.21 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias- al gallego-asturiano como variante o modalidad del bable-asturiano.

En otro orden de cosas, el rango de la norma en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia del Principado de Asturias sobre la materia, en los términos y en el marco descrito en el artículo 10.1.21 de su Estatuto de Autonomía, siempre que, según lo indicado anteriormente, se eleve al gallego-asturiano a variante o modalidad del bable-asturiano.

II. Técnica normativa.

En cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la regulación que es objeto del proyecto de Decreto que se examina, no cabe manifestar objeción alguna, toda vez que la disposición cuya aprobación se pretende se ajusta esencialmente a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general.

III. Cumplimiento de la legislación presupuestaria.

Por lo que atañe a esta cuestión, procede recordar que el artículo 38.1 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, señala que "Los anteproyectos de ley o propuestas de disposición de carácter general

que se tramiten no podrán comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que, al mismo tiempo, se propongan los recursos adicionales necesarios”.

En relación con lo anterior, figura en el expediente un informe sobre el impacto económico de las pruebas de certificación evacuado por el Jefe del Servicio de Ordenación Académica y Evaluación Educativa en el que, en relación con los gastos derivados de la elaboración de las pruebas para 2023, se limita a señalar que “será necesario considerar la cantidad de 2.893,00 € en los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2023, entre las siguientes aplicaciones presupuestarias: 1402.422A.151000: Profesorado de Educación Primaria; 1402.422C.151000: Profesorado de Educación Secundaria, y 1402.422F.151000: Profesorado de Escuelas Oficiales de Idiomas”, sin indicar expresamente si se cuenta o no con crédito suficiente.

Por otro lado, en la memoria económica elaborada por el Servicio de Planificación y Conocimiento de la Lengua Asturiana el 21 de marzo de 2023 consta que “de la aprobación del decreto *per se* no se derivará gasto o ingreso alguno ya que se limita a establecer el marco normativo que permitirá desarrollar las pruebas de certificación en un futuro./ Una vez aprobado el Decreto, y siempre en función de la disponibilidad presupuestaria del ejercicio correspondiente, podrán convocarse las pruebas de certificación”.

Asimismo, el informe de la Dirección General de Presupuestos de 22 de marzo de 2023 advierte que, “si se ejecutan las previsiones de ingresos y gastos elaboradas por el centro gestor, la propuesta de Decreto (...) tendría incrementos de gasto corriente para los próximos ejercicios”.

Finalmente, el informe de la Dirección General de Función Pública de 25 de julio de 2023 expone las necesidades de medios personales y requerimientos de recursos presupuestarios en el capítulo I para la implementación de lo previsto en el Decreto, indicando, para el caso de los ejercicios posteriores a 2023, que las cuantías correspondientes habrán de ser recogidas en las aplicaciones presupuestarias de las respectivas leyes de presupuestos.

Sentado lo anterior, cabe señalar que este Consejo sólo puede abordar tal cuestión con base en la documentación remitida de modo que, a la vista de opiniones coincidentes, resulta notorio que carece de información suficiente para entrar en valoraciones concluyentes sobre el fondo, debiendo limitarse a advertir que en el informe de la Dirección General de Función Pública se indican las partidas de donde cabría obtener los recursos adicionales necesarios para el ejercicio presupuestario de 2023, sin que, por otra parte, los ejercicios posteriores puedan considerarse “gasto público presupuestado”, a efectos de lo establecido en el artículo 38.1 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por el Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

IV. Utilización de la expresión “gallego-asturiano o eonaviego”.

Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado en el Dictamen Núm. 214/2023 en los siguientes términos, que ahora reiteramos, el “empleo de la expresión ‘gallego-asturiano o eonaviego’ ha sido cuestionado en el trámite de información pública, en el que se han presentado alegaciones argumentando su improcedencia -con base en consideraciones de índole tanto lingüística como jurídica y requiriendo su eliminación-, y desde la propia Administración -por parte de la Consejería de Hacienda, en el trámite de observaciones- se ha advertido sobre la inconveniencia -en términos estrictamente jurídicos- de su utilización./ El Dictamen Núm. 282/2022 de este órgano consultivo -relativo a una consulta facultativa sobre la viabilidad jurídica de la creación de una especialidad autonómica docente de ‘Lengua Asturiana y de Eo Naviego’ - ya apuntaba sobre este mismo asunto que ‘la terminología empleada en la solicitud no es exactamente coincidente con la existente en la normativa vigente’, y que por ello era susceptible de provocar cierta confusión./ Partiendo de que el uso de las palabras jamás resulta intrascendente en el ámbito del Derecho, basta con acudir al Diccionario de la Real Academia Española para extraer la conclusión de que la conjunción ‘o’ ora denota ‘diferencia, separación o alternativa’ ora denota ‘equivalencia’. Pues bien, en este

supuesto es evidente que la denotación sólo puede ser de equivalencia, con lo que la actual redacción del proyecto, de mantenerse, está dando a entender que, desde un punto de vista jurídico, estamos en presencia de dos términos de utilización indistinta (...). En la medida en que el añadido `eonaviego´ no suplanta, ni podría hacerlo, la denominación legal de `asturiano-gallego´, este Consejo Consultivo considera que aquella puede mantenerse siempre que se establezca y acompañe como equivalente a la prevista legalmente de `gallego-asturiano´, en tanto no se modifiquen el artículo 2 y la disposición adicional de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano”.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Observación previa.

Con carácter previo al análisis singular del proyecto de Decreto -y teniendo en cuenta que parte de la tramitación del mismo es anterior a la modificación de la estructura orgánica de la Administración del Principado de Asturias operada por Decreto 22/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma-, este Consejo, ciñéndose a las funciones consultivas que le corresponden en relación con el proyecto sometido a consulta, debe advertir los desajustes jurídicos que el texto cuya aprobación se pretende presenta respecto a la nueva estructura orgánica del Principado de Asturias.

En efecto, tal como señalamos en el Dictamen Núm. 214/2023, se repara en que en las materias de cultura, política lingüística y deporte las disposiciones organizativas ahora vigentes no atribuyen al titular de una Consejería la potestad de desarrollo normativo que ampare la operatividad de la habilitación recogida en la disposición final primera del Decreto en elaboración, que en la actual redacción encomienda “a la persona titular de la Consejería u órgano competente en materia de política lingüística”.

La facultad de dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del Decreto se inscribe en la potestad reglamentaria de segundo orden que el artículo 38.i) de la mencionada Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno atribuye a los Consejeros, sin que pueda asignarse mediante fórmulas genéricas a órganos de inferior rango. La falta de atribución concreta de esta potestad contrasta con la circunstancia de que sobre las competencias en materia de contratación sí se manifiesta específicamente el artículo 12.2 del Decreto 22/2023, de 31 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías (y en igual sentido, el artículo 4.4 del Decreto 67/2023, de 11 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia del Principado de Asturias y sus órganos de apoyo), indicando que, respecto de la Viceconsejería de Cultura, Política Llingüística y Deporte, dependiente orgánicamente de la Presidencia del Principado de Asturias, será “órgano de contratación en estas materias la persona titular de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo”. En idéntico sentido se prevé, de modo expreso, en el artículo 3.3 del Decreto 73/2023, de 18 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo, al señalar que corresponde a la Secretaría General Técnica “el apoyo jurídico, técnico y administrativo a la Presidencia del Principado. A tal efecto ejercerá sus competencias de apoyo y tramitación a la Viceconsejería de Cultura, Política Llingüística y Deporte, adscrita a aquella”, y que el artículo 7, párrafo 3, atribuye concretamente al Servicio de Apoyo Administrativo. Sin que en ningún caso pueda considerarse que las funciones antes indicadas -presentación y propuesta al Consejo de Gobierno de los proyectos de decreto y su refrendo una vez sean aprobados, así como la de desarrollo normativo-, y cualesquiera otras que las leyes atribuyan al titular de una Consejería, puedan entenderse cubiertas con la fórmula genérica que prevé el artículo 2.1.c) del citado Decreto 22/2023, de 31 de julio, que atribuye a la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo el “Apoyo administrativo a

la Presidencia del Principado de Asturias, sin perjuicio de las funciones de los órganos de apoyo encuadrados en la propia Presidencia”.

Procede, en definitiva, revisar la habilitación de desarrollo reglamentario a fin de ajustarla al artículo 38 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias. Observación esta que tiene la consideración de esencial, a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Para la operatividad de la habilitación de desarrollo conferida al titular de una Consejería, tal como advertimos en el Dictamen Núm. 214/2023, resultaría necesario explicitar en los referidos decretos de estructura orgánica -al igual que se recoge con precisión la competencia en materia de contratación o las labores de asistencia de la Secretaría General Técnica- que las funciones contempladas en el apartado i) del artículo 38 de la Ley 6/1984, de 5 de julio, (y otras reservadas a los Consejeros) quedan atribuidas al titular de una determinada Consejería.

II. Título.

No procede efectuar observación alguna en relación con esta parte, salvo la anteriormente realizada en términos generales para el conjunto del proyecto, sobre la utilización de la expresión “o eonaviego”, y que obviamente se da por extendida a las partes expositiva, dispositiva y final.

III. Parte expositiva.

No procede efectuar ninguna observación de fondo respecto al contenido de esta parte del proyecto, si bien, y con la finalidad de optimizar la sistemática en la exposición, resultaría aconsejable situar en primer lugar las referencias a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (previa corrección de su denominación ya que aparece citada como Carta Europea de Lenguas Minoritarias y Regionales) y al Marco Común Europeo de Referencia para las

Lenguas, concentrando a continuación las relativas tanto a la Constitución como al Estatuto de Autonomía y su desarrollo normativo.

IV. Parte dispositiva.

El artículo 1.2 del proyecto de Decreto señala que “El ámbito de aplicación de este Decreto será el Principado de Asturias”. Teniendo en cuenta que, según la disposición adicional de la Ley del Principado de Asturias 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano, el gallego-asturiano tendrá un tratamiento similar al asturiano en lo que se refiere a protección, respeto, enseñanza, uso y tutela “en su ámbito territorial”, resulta más adecuado dar a este apartado una redacción que encaje mejor con las previsiones legales, para lo cual se propone la siguiente: “Sin perjuicio del concreto ámbito de implantación del gallego-asturiano o eonaviego en su territorio, el ámbito de aplicación de este Decreto será el Principado de Asturias”.

En relación con el artículo 7, las palabras que inician cada una de las letras del apartado 1, en concordancia con el resto del proyecto, deben hallarse en mayúsculas.

El artículo 11.1 señala que “La persona titular de la Consejería u órgano competente nombrará las comisiones evaluadoras que se requieran para la administración, evaluación y calificación de la prueba de certificación”; sin embargo, las citadas comisiones, como órganos de evaluación que son, no pueden ser nombradas sino constituidas o determinadas. Por otra parte, si lo que se pretende es hacer referencia a sus miembros, se estaría reiterando lo señalado en el apartado 3 del mismo precepto -“Las comisiones evaluadoras estarán integradas por un presidente o una presidenta y al menos dos vocales, que serán nombradas por la persona titular de la Consejería”-. Así pues, entendemos que lo que realmente puede procurarse es hacer referencia al número -no a la composición- de las comisiones, debiendo adoptar este

apartado la siguiente redacción: “La persona titular de la Consejería u órgano competente determinará el número de comisiones evaluadoras que deban constituirse para la administración, evaluación y calificación de la prueba de certificación”. Asimismo, en el apartado 4 de este precepto sería recomendable sustituir el término “designación” por “composición”, aconsejándose su reelaboración en los siguientes términos: “En la composición de las comisiones evaluadoras se tendrá en cuenta lo previsto en el artículo 42.2.d) de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, ateniéndose al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo que razones fundadas y objetivas lo impidan”.

El apartado 2 del artículo 21 indica que los resultados de los análisis del proceso evaluativo -regulados en el apartado 1 del mismo artículo y elaborados por la propia Consejería- se recogerán en un informe “a tener en cuenta” en posteriores procesos de diseño, elaboración, administración, y evaluación y calificación de pruebas de certificación. Pues bien, con el empleo de la locución “a tener en cuenta” se deja en la indefinición el alcance que pretende otorgarse a tal informe; es por ello que este Consejo entiende más apropiada una redacción del siguiente tenor: “Los resultados de estos análisis se recogerán en un informe para su consideración por parte de los responsables del diseño, la elaboración, la administración, la evaluación y la calificación de las posteriores pruebas de certificación”.

V. Parte final.

En la disposición final segunda se alude a que la persona titular de “la Consejería competente” someterá al Consejo de Gobierno la disposición que establezca los títulos o certificados equivalentes. Convendría aquí precisar si se trata de la Consejería competente en materia de educación, a quien corresponde la competencia para el reconocimiento de la equivalencia de títulos o certificados de asturiano, o bien, si se considera que atañe a dos áreas

diferentes, explicitar que se trata de las Consejerías competentes en materia de política lingüística y de educación.

VI. Anexos.

Dado su contenido eminentemente técnico, no procede efectuar observación alguna respecto al contenido de esta parte del proyecto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas el resto de las contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.