



**DICTAMEN Nº 243 / 2018**

Sr. D. José BERMEJO VERA  
Presidente  
Sr. D. Jesús COLÁS TENAS  
Sra. D<sup>a</sup> Vega ESTELLA IZQUIERDO  
Sr. D. Jesús Antonio GARCÍA HUICI  
Sr. D. Miguel Ángel GIL CONDÓN  
Sr. D. José Manuel MARRACO ESPINÓS  
Sr. D. Gabriel MORALES ARRUGA  
Sra. D<sup>a</sup>. Elisa MOREU CARBONELL  
Sra. D<sup>a</sup> María José PONCE MARTÍNEZ

El Pleno del Consejo Consultivo de Aragón, con asistencia de los miembros que al margen se expresan, en su sesión celebrada el día 23 de octubre de 2018 emitió el siguiente Dictamen:

El CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN ha examinado el expediente remitido por el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda sobre el "*Proyecto de Decreto.../..., de..., del Gobierno del Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-camino francés a su paso por Aragón*".

**De los ANTECEDENTES resulta:**

**Primero.** La iniciativa parte de la Orden de 23/03/2016, del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se atribuye a la Dirección General de Ordenación del Territorio la competencia para la tramitación del procedimiento de elaboración de la "*Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago, Camino Francés, a su paso por Aragón*". El Gobierno de Aragón, en la reunión celebrada el 22/03/2016, había acordado iniciar los trámites para la elaboración de dicha directriz territorial, encomendando la elaboración del proyecto al correspondiente Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda. Obra en el expediente remitido al CONSEJO CONSULTIVO la versión inicial del proyecto (*1<sup>er</sup> borrador*), acompañado de la memoria justificativa de fecha "*marzo de 2017*" (sic).

**Segundo.** Previamente, el proyecto normativo había sido sometido a un período de consulta pública previa en el portal de participación ciudadana del Gobierno de Aragón ([aragonparticipa.aragon.es](http://aragonparticipa.aragon.es)), entre los días entre los días 02/02/2017 y 17/02/2017.

**Tercero.** El proyecto de directriz especial se sometió al trámite de audiencia. En el "informe de alegaciones" (sin fecha ni firma), incluido en el expediente electrónico remitido a este CONSEJO CONSULTIVO, consta que presentaron alegaciones y sugerencias las siguientes entidades públicas y privadas:

01. Entidades locales

Ayuntamiento de Bailo  
Ayuntamiento de Bagüés  
Ayuntamiento de Undués de Lerda  
Ayuntamiento de Sigüés

02. Otras Administraciones Públicas

Gobierno de Navarra

03. Particulares

Pirineo Ecuestre S.L. Centro de Turismo y Equitación  
Carmen Aisa Iñiguez  
Ramón Francisco Claver Aísa  
Ángeles Laraz Pérez  
Geoalcali S.L.

04. Asociaciones, partidos políticos y sindicatos

Asociación Pro Reconstrucción de Esco  
Asociación Turística Valle del Aragón  
Asociación Río Aragón  
Asociación Jaca sin perder el norte  
Asociación Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés  
IU-Jacetania  
IU de Aragón  
CGT

Por otro lado, presentaron informes sectoriales la Dirección General de Urbanismo y la DG de Vivienda y Rehabilitación, del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda; la DG de Cultura y Patrimonio del Departamento de Educación, Cultura y Deporte; la D.G. de Gestión Forestal, caza y Pesca y la SGT del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad; y la DG de Igualdad y Familias del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales.

**Cuarto.** La Secretaría General Técnica del Departamento Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda emite informe preceptivo, de 23/07/2018, que da lugar a un nuevo texto del proyecto normativo (2º borrador) y a una "memoria complementaria" de 27/07/2018.

**Quinto.** La Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón emite informe preceptivo en fecha 29/08/2018. Obra en el expediente la última y definitiva versión del proyecto de directriz territorial (3º borrador) de fecha 03/09/2018.

**Sexto.** Con fecha de registro de entrada de 06/09/2018, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda solicita del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN dictamen sobre el "*Proyecto de Decreto.../..., de..., del Gobierno del Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-camino francés a su paso por Aragón*", acompañado del expediente completo en formato electrónico.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### I

#### Carácter preceptivo o facultativo del dictamen del CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

1. De acuerdo con el artículo 50.1.c) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (LPGA en adelante) y el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN será consultado preceptivamente en relación con los proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones. La competencia para elaborar el Dictamen corresponde al Pleno del CONSEJO CONSULTIVO, con arreglo al artículo 19 a) de la Ley 1/2009.
2. El proyecto de decreto es una norma reglamentaria de carácter ejecutivo. En concreto, estamos ante una directriz especial de ordenación del territorio que desarrolla el artículo 22.4 de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, LOTA), definida como el "*conjunto de reglas de aplicación directa o que incidan en la previsión de desarrollo del planeamiento, información o gestión territorial, en el planeamiento urbanístico municipal y en las*

*actuaciones sectoriales que la Comunidad Autónoma puede dictar para aplicar las estrategias propuestas, en el ámbito de su competencia" y que, además, "tienen carácter obligatorio para sus destinatarios, sin perjuicio de la prevalencia de las disposiciones ambientales que puedan resultar de aplicación" (artículo 26.2 de la LOTA).*

3. Nuestro Dictamen solo se puede fundamentar en Derecho, pues el consejero solicitante no ha pedido expresamente que se valoren los aspectos de oportunidad o conveniencia (art. 14.2 de la Ley 1/2009).

## II

### Título competencial

4. La iniciativa desarrolla la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de *"ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental"*, reconocida en el artículo 71.8ª del Estatuto de Autonomía y objeto de ulterior desarrollo legal por la LOTA y reglamentario por la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, EOTA).
5. El Gobierno de Aragón ejerce la potestad reglamentaria de conformidad con el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón y los artículos 11.1, 42 y 43.1 de la LPGA.

## III

### Análisis del texto sometido a consideración (1). Procedimiento de elaboración

6. Los trámites que integran el procedimiento de elaboración de reglamentos se regulan en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC (artículos 127 a 133), en la LPGA (artículos 47 a 50) y en la restante normativa que resulta de aplicación. En este caso, existen normas específicas para la elaboración y aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial, en cuanto instrumentos de planeamiento territorial, reguladas en los artículos 21 y siguientes de la LOTA. El proyecto sometido a nuestra consideración es una *"Directriz Especial"* modalidad de instrumento de planeamiento territorial definida en el artículo 21.1 b) de la LOTA, cuya finalidad es ordenar la incidencia sobre el territorio de un elemento tan relevante como el Camino de Santiago. Ya hemos indicado en numerosos Dictámenes que los trámites formales garantizan el acierto de la decisión administrativa y suministran a quien ha de adoptarla todos los elementos de juicio necesarios y, además, hacen posible la participación de los ciudadanos interesados, bien directamente, bien a través de las organizaciones y asociaciones que los representan. Esos trámites han de quedar adecuadamente documentados en el expediente para hacer posible su examen y control posterior.
7. Inicio y consulta pública previa. El artículo 23.1 de la LOTA establece que *"la decisión de elaborar Directrices de Ordenación Territorial corresponde al Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, a iniciativa propia o del Departamento competente por razón de la materia"*, y, según el 23.2 a) de la misma ley, la elaboración de las Directrices especiales corresponde *"al Departamento competente por razón de la actividad en cuestión"*. En este caso, el Gobierno de Aragón adoptó, con fecha 22/03/2016, el acuerdo de iniciar los trámites para elaborar la Directriz de

Ordenación Territorial del Camino de Santiago, encomendando la elaboración del proyecto al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, conforme al procedimiento previsto en la LOTA. Además, el proyecto normativo fue sometido al trámite de consulta pública previa entre los días 02/02/2017 y 17/02/2017, según certificado emitido por el jefe del servicio de participación ciudadana de fecha 3/03/2017, siguiendo las *"Instrucciones sobre la consulta previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Participación Ciudadana del Gobierno de Aragón"* aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 20/12/2016 y publicadas por Orden CDS/20/2017, de 16 de enero.

8. Evaluación de impacto ambiental. El artículo 23.3 de la LOTA exige que el proyecto se someta al procedimiento de evaluación ambiental que finalizó, según lo dispuesto en la Ley 11/2014, de 4 diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, mediante resolución del Director del Instituto Aragonés de gestión Ambiental (INAGA) fechada el 16/05/2018 por la que se formula la declaración ambiental estratégica. En la misma se considera ambientalmente compatible la aplicación de la Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón y se establecen una serie de determinaciones, a los efectos de mejorar su nivel de integración ambiental.
9. Memoria justificativa. El expediente remitido a este CONSEJO CONSULTIVO incluye una memoria justificativa inicial del proyecto de Decreto, elaborada por la Dirección General de Ordenación del Territorio con fecha *"marzo 2017"* (sic), completada posteriormente por una llamada memoria complementaria fechada el 27/07/2018, a requerimiento del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de 23/07/2018. La memoria contempla en apartados diferenciados el marco normativo, justificación y contenido, procedimiento de elaboración y aprobación, así como el impacto social, finalizando con una referencia a la *"memoria económica"* consistente exclusivamente en la afirmación de que *"la aprobación de esta norma reglamentaria no conlleva en sí misma ningún coste para la Administración de la Comunidad Autónoma por lo que su impacto económico es nulo"*. Aunque creemos que la memoria justificativa inicial podría haber analizado con mayor profundidad el impacto económico de la directriz territorial, el documento responde a las exigencias mínimas legales.
10. Trámite de audiencia. De conformidad con el artículo 49.1 de la LPGA, se ha dado audiencia a las entidades que se detallan en el antecedente tercero de nuestro dictamen. Los artículos 23.4 de la LOTA y 16 de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Protección y Prevención Ambiental de Aragón, establecen un trámite de audiencia y consulta personalizada durante un plazo de 45 días hábiles. En este trámite se recibieron diversas alegaciones procedentes tanto de particulares como de entidades y organizaciones, todas las cuales obran en el expediente y han sido objeto de consideración en el *"informe de alegaciones"* (sin fecha ni firma) que consta entre la documentación remitida al CONSEJO CONSULTIVO, donde se ofrece respuesta a las alegaciones recibidas y se acepta alguna de ellas para su incorporación en la redacción definitiva del proyecto de directriz especial.
11. El proyecto fue sometido a información pública mediante la inserción del correspondiente anuncio en el BOA nº 159, de 21/08/2017, por plazo de cuarenta y cinco días hábiles. Además, el trámite se difundió en medios de comunicación, en concreto, en *"El periódico de Aragón"* de 21/08/2017 y en el *"Diario del Ato Aragón"* de 21/08/2017. Tal y como justifican tanto la memoria inicial del proyecto elaborada por la Dirección General de Ordenación del Territorio, como el informe de la Secretaría General Técnica, ante la divergencia de plazos de información pública establecidos de manera general para cualquier proyecto reglamentario, por un lado, y los previstos, por otro lado, en la normativa sectorial (es decir, en la de ordenación territorial y en la de protección ambiental) se optó por aplicar el plazo de

esta última, por ser no solo el más específico sino también el de mayor duración, al referirse a días hábiles, con el objetivo de suscitar la mayor participación ciudadana posible.

12. Informes preceptivos. Durante la tramitación del proyecto de decreto se han incorporado al expediente los siguientes informes preceptivos:
- El artículo 50.1.a) de la LPGA exige que los proyectos de disposiciones reglamentarias sean sometidos a informe preceptivo de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, de 23/07/2018, que, en esencia, tiene el contenido legalmente exigido sobre la corrección del procedimiento seguido y la valoración de las alegaciones presentadas.
  - El artículo 50.1.b) de la LPGA exige informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Dicho informe se emite el 28/08/2018 y analiza el título competencial necesario para la aprobación del proyecto, el procedimiento formal seguido y su condición de reglamento ejecutivo, sin que el Director General observe ninguna tacha de legalidad y limitándose a realizar algunas consideraciones menores de técnica normativa.
  - Al tratarse de una directriz de ordenación territorial es preceptivo el informe del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón, COTA, "*una vez finalizado el periodo de información pública*" al que se refiere el artículo 23.5 de la LOTA. En el expediente electrónico que obra en poder del CONSEJO CONSULTIVO consta el correspondiente informe del COTA de fecha 09/07/2018. Este informe, tras referirse a los antecedentes y situación administrativa y al contenido del proyecto de directriz, concluye acordando "*informar favorablemente la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón*".
13. Publicidad activa. Para cumplir con lo dispuesto en la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de directriz especial, junto con la memoria justificativa y otros trámites preceptivos del procedimiento reglamentario, se puso a disposición del público en el portal de transparencia del Gobierno de Aragón, [transparencia.aragon.es](http://transparencia.aragon.es), según consta en el certificado de fecha 10/07/2017 que integra el procedimiento electrónico.

## V

### **Análisis del texto sometido a consideración (2). Técnica normativa**

14. A continuación, analizamos el texto del proyecto de decreto sometido a nuestro dictamen desde la perspectiva de la técnica normativa. Según lo dispuesto en el artículo 48.2 de la LPGA, "*en la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno*". Las Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón (DTN en adelante) fueron aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28/05/2013 y publicadas mediante Orden de 31/05/2013 (BOA nº 119, de 19/06/2013). El proyecto de decreto sometido a nuestra consideración se ajusta a las directrices propias de una disposición reglamentaria, con vocación reguladora y forma de texto articulado, y consta de título, una parte expositiva, y una parte dispositiva.
15. La parte expositiva del proyecto invoca la competencia estatutaria del artículo 71.8º del Estatuto de Autonomía de Aragón, así como la LOTA y la EOTA, como fundamento del

desarrollo reglamentario a través de directriz especial. La parte dispositiva consta de cinco artículos, sucesivamente referidos al objeto del decreto, su ámbito de actuación, vigencia, efectos y publicidad, sobre los que no cabe formular objeción alguna, porque consideramos que responden a las exigencias de la normativa sectorial aplicable a la que se ha hecho referencia a lo largo de nuestro Dictamen y en particular a lo dispuesto en el artículo 23.7 de la LOTA. Además, el proyecto consta de una disposición adicional única, con las correspondientes menciones de género, una disposición final primera, que habilita para su desarrollo reglamentario, y una disposición final segunda, que dispone su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón.

16. El Anexo del proyecto contiene las normas de la directriz territorial, que se presentan en forma de articulado. Se trata de un total de 17 artículos agrupados sistemáticamente en tres títulos, relativos a determinaciones de carácter general (Título I, arts. 1-8), determinaciones específicas (Título II, artículos 9-12) y gestión y plan de seguimiento (Título III, arts. 13-17), junto con una disposición adicional que establece el plazo para el establecimiento de la composición y normas de funcionamiento de la Comisión de Coordinación encargada de velar por el cumplimiento de la Directriz.
17. El proyecto de decreto ha seguido adecuadamente las citadas directrices de técnica normativa y ha sabido recoger las sugerencias formuladas en este sentido a lo largo de su tramitación.

## VI

### **Análisis del texto sometido a consideración (y 3). Regulación material**

18. El proyecto normativo de "*Directriz de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón*" se califica como "directriz especial", cuya finalidad es "*ordenar la incidencia sobre el territorio de determinadas actividades económicas o administrativas, o de elementos relevantes del sistema territorial*" (arts. 21 a 25 de la LOTA). El Camino de Santiago tiene la consideración de Bien de Interés Cultural (BIC), desde 1962, y la directriz pretende ser un documento de ordenación del territorio aragonés atravesado por este eje cultural que es el Camino de Santiago, tomando como referencia el trazado correspondiente en la Declaración de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Según los documentos justificativos del expediente electrónico, la directriz propone un modelo territorial equilibrado que propicie la reactivación económica y la revitalización de los municipios integrados en su ámbito objetivo, potenciando su articulación y conexión con el entorno y con el exterior de la Comunidad autónoma.
19. El proyecto normativo tiene el contenido que, según el artículo 22 de la LOTA, es propio de las directrices especiales:
  - Memoria
  - Análisis del elemento relevante que origina la Directriz, en este caso el Camino de Santiago y los aspectos del sistema territorial directamente relacionados
  - Diagnóstico de la situación
  - Documento de estrategias

- Objetivos territoriales a conseguir, teniendo en cuenta los objetivos y estrategias establecidos en la LOTA y en la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón, EOTA.
  - Las estrategias para alcanzar dichos objetivos
  - Los indicadores e índices para el seguimiento de la evolución de la zona, actividad o elemento objetivo
  - Documento de normas
  - Documento resumen
20. A lo largo de su tramitación y elaboración, el proyecto de directriz especial ha tenido en cuenta el planeamiento y la población de los municipios que atraviesa, el medio natural y el paisaje del territorio que abarca, las figuras de protección que le afectan, dividiendo el ámbito por tramos y analizando sus características (núcleos, río, vegetación, hitos, colores ... ) e impactos (infraestructuras, urbanizaciones), así como el medio urbano de los núcleos de población afectados, clasificándolos en relación con el Camino. Con el fin de alcanzar sus objetivos, la directriz formula nueve estrategias y para cada una de ellas se identifican programas de actuación, con objetivos, acciones y concreción de órganos competentes para llevarlas a cabo. Finalmente la directriz incluye una serie de indicadores para cada uno de los programas propuestos y establece una normativa para su aplicación y seguimiento.
21. Dado que el contenido de la directriz territorial responde al contenido fijado en la legislación sectorial y que se ha seguido fielmente el procedimiento de elaboración propia de estos instrumentos de ordenación territorial, con una elevada participación de todos los sectores implicados, y que trata de cuestiones de oportunidad propias de la competencia en materia de ordenación del territorio que corresponde al Gobierno de Aragón, ninguna objeción de legalidad cabe hacer al proyecto normativo sometido a nuestra consideración.

En atención a lo expuesto, el CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN emite dictamen favorable al *"Proyecto de Decreto.../..., de..., del Gobierno del Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-camino francés a su paso por Aragón.*

En Zaragoza, a veintitrés de octubre de dos mil dieciocho.



**LA SECRETARIA,**

Consta la firma

**EL PRESIDENTE,**

Consta la firma

**Fdo.: Lucía Saavedra Martínez**

**Fdo.: José Bermejo Vera**