



Informe nº registro DG-SSJJ: 00437/ 2019

Vista la solicitud de informe realizada por la Dirección General de Ordenación del Territorio sobre el **“Proyecto de Decreto de creación y regulación de la Comisión de Coordinación del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón”**, se informa en los siguientes términos:

Primero Competencia de la Dirección General de Servicios Jurídicos para la emisión de informe preceptivo

La Dirección General de Servicios Jurídicos es competente para emitir el presente informe, de acuerdo con la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón que, al regular el procedimiento de elaboración de los reglamentos prevé, en su artículo 50.1.b), la necesidad de someter los mismos, antes de su aprobación, y de forma preceptiva, a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos.

Por otra parte, el Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón, atribuye a la Dirección General de Servicios Jurídicos del Departamento de Presidencia, la competencia objetiva para la emisión de informes, en el ejercicio de su función de asesoramiento en Derecho a la Administración pública autonómica, y específicamente, de forma preceptiva, con relación a las disposiciones de carácter general que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón (artículos 2 y 5.2.a).

El presente informe, si bien tiene carácter preceptivo, no es vinculante, por lo que el órgano solicitante podrá o no atenerse, en el ejercicio de sus propias competencias, a las consideraciones que se hagan en el mismo.

Segundo Títulos competenciales de la Comunidad Autónoma

El Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 71.1. la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno; y en su artículo 71.8, la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental. Estos preceptos estatutarios constituyen títulos habilitantes para el ejercicio de la potestad reglamentaria en orden a la creación y regulación de la Comisión de Coordinación del Camino de Santiago, Camino Francés, a su paso por Aragón.

El Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, establece en su artículo 6.1 que la Administración, en ejercicio de su potestad de autoorganización, “podrá crear los órganos administrativos que considere necesarios para el ejercicio de sus competencias”.



Tercero Naturaleza jurídica del reglamento proyectado: Norma de carácter organizativo.

La cuestión relativa a la naturaleza jurídica de la disposición general proyectada, como reglamento ejecutivo o de desarrollo de la Ley, o bien como reglamento de organizativo, resulta relevante a efectos de valorar el carácter preceptivo o en su caso, potestativo, de los trámites referidos a la participación pública y sometimiento del proyecto a dictamen del Consejo Consultivo.

En el presente caso, la norma proyectada participa de las características propias de los reglamentos organizativos, al pretenderse la normación de un órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con funciones de carácter consultivo, y de tramitación y control en materia de actuaciones en el entorno del Camino de Santiago.

Formalmente, el proyecto se dirige a cumplimentar el mandato establecido en el Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón (BOA nº 241, de 14 de diciembre de 2018) por el que se aprobó la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón, que prevé la creación de la Comisión que ahora se pretende regular en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor; el proyecto no desarrolla ni ejecuta las previsiones de una norma con rango de ley. Y, en cuanto a los aspectos materiales, no contiene determinaciones sustantivas que trasciendan de la mera organización y que puedan dar lugar a su consideración como reglamento ejecutivo.

Por ello, estamos ante un proyecto de disposición de carácter general de naturaleza organizativa que no requiere su sometimiento preceptivo a los trámites de audiencia y de dictamen del Consejo Consultivo.

Cuarto Tramitación del *“Proyecto de Decreto de creación y regulación de la Comisión de Coordinación del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón”*

El ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Aragón se atribuye al Gobierno de Aragón de acuerdo con el artículo 53 del Estatuto de Autonomía y de los artículos 12.10), 42 y 43 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón. En cuanto a la elaboración, tramitación y aprobación de disposiciones de carácter general, y por tanto, de la norma proyectada, resultan aplicables, además de los preceptos básicos del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, los preceptos integrantes de la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón (artículos 47 y ss. integrantes de la Sección 2ª del Capítulo III del Título VIII).

De acuerdo con este régimen, la **iniciativa** para la elaboración de reglamentos corresponderá a los miembros del Gobierno en función de la materia (art.47) En el expediente administrativo consta la Orden de 17 de enero de 2019 del Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, por la que se acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto y se faculta a la Dirección General de Ordenación del Territorio para su tramitación, acordando que el texto se someta a información pública.



En dicha Orden se acuerda prescindir del trámite de consulta previa, atendiendo a lo dispuesto en el art. 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al tratarse de una norma meramente organizativa. Y por lo que respecta a dicho trámite, puedan hacerse las siguientes consideraciones:

El art. 133.1 de dicha Ley 39/2015, establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Y, el art. 133.4 de la misma Ley determina que podrá prescindirse de dicho trámite de consulta “en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que los artículos 129, 132 y 133 de la referida Ley 39/2015, de 1 de octubre, son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, salvo los apartados 1 y 4 del art. 133 (de carácter básico) que deben aplicarse de acuerdo con la interpretación dada a los mismos en la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (BOE 22/06/2018). Ello supone que, además del carácter organizativo de la norma proyectada, deben concurrir razones que justifiquen la decisión de prescindir del repetido trámite de consulta previa.

En el presente caso, además de su naturaleza organizativa, la necesidad de su aprobación responde al mandato contenido en la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés, a su paso por Aragón, aprobada por Decreto 211/2018, de 3 de diciembre (BOA nº 241, de 14 de diciembre de 2018), y anteriormente citada, que prevé la creación de la Comisión en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, por lo que debe entenderse justificada la ausencia del trámite de consulta previa.

De acuerdo con la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, la **elaboración de la disposición de carácter general** se lleva a cabo por el centro directivo competente, el cual elaborará el correspondiente proyecto (art.48.1), teniendo en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno (art.48.2). El proyecto irá acompañado de una Memoria en la que se justifique la necesidad de la promulgación de la norma, su inserción en el ordenamiento jurídico, el impacto social de las medidas que se establezcan en la misma, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, que incorporará una evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación (art.48.3).



En el presente caso, **la Memoria Justificativa suscrita por la Dirección General de Ordenación del Territorio, se debe completar en los siguientes aspectos:**

En el apartado III "Procedimiento de elaboración" de la Memoria, habría que ampliar la justificación de la decisión de prescindir del trámite de consulta previa.

Debe incorporarse un apartado referido a la evaluación sobre el impacto por razón de orientación sexual, expresión o identidad de género, teniendo en cuenta que el procedimiento se inició tras la entrada en vigor, el 12 de enero de 2019, de la Ley 18/2018, de 20 diciembre, de igualdad y protección integral contra la discriminación por razón de orientación sexual, expresión e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta Ley dio nueva redacción al artículo 48.3 de la Ley aragonesa 2/2009, de 11 de mayo, introduciendo en el mismo la exigencia de incorporar dicha evaluación, lo que resulta aplicable a los procedimientos iniciados a partir de su entrada en vigor.

Por lo que respecta a la **tramitación**, la Ley 2/2009 establece que, "cuando la disposición afecte a los derechos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo no inferior a un mes a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición" y este trámite de audiencia "podrá ampliarse con el de información pública en virtud de resolución del miembro del Gobierno que haya adoptado la iniciativa de elaboración de la norma, pudiendo dicha autorización figurar en la propia resolución que inicia el procedimiento". Se determina que "La información pública se practicará a través del "Boletín Oficial de Aragón", durante el plazo de un mes y la participación de la ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática" (art. 49.1 y 49.2 LPGA) Sin embargo, este trámite de audiencia e información pública "no se aplicará a las disposiciones de carácter organizativo del Gobierno y la Administración o de las organizaciones dependientes o adscritas a ella" (art. 49.3 LPGA).

El proyecto de Decreto no requiere su sometimiento a los trámites de audiencia e información pública. Ello no obstante, consta que se ha dado traslado del mismo para alegaciones a los diferentes Departamentos de la Administración autonómica, así como a otras Administraciones y organismos afectados, y se ha sometido a información pública.

Basta comprobar que mediante escritos fechados el 1 de febrero de 2019 se puso en conocimiento el proyecto a los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma. Que por resolución de 28 de enero de 2019 del Director General de Ordenación del Territorio publicada en el BOA nº 33, de 18 de febrero de 2019 se sometió el proyecto a información pública.

Y que, por correo electrónico el 4 de febrero de 2019, se remitió dicho proyecto a los Ayuntamientos de Aisa, Artieda, Bailo, Canal de Berdún, Canfranc, Cstiello de Jaca, Jaca, Mianos, Pintanos, Puente la Reina de Jaca, Santa Cilia, Santa Cruz de la Serós, Sigüés, Urriés y Villanúa.

Con posterioridad, y como consecuencia de la sugerencia contenida en Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, se dio audiencia, pese a no ser preceptiva, a la totalidad de las Administraciones y organismos cuya participación en el seno de la Comisión se prevé en el proyecto de Decreto, como a las Comarcas de la Jacetania y de las Cinco Villas, a la Confederación Hidrográfica del Ebro; a las Asociaciones de Amigos



del Camino de Santiago, y a las Asociaciones empresariales y turísticas y a la Asociación de empresas de Turismo Activo de Aragón.

Consta en el expediente administrativo el resultado de dichos trámites. Así, el Informe de 22 de febrero de 2019 por la Dirección General de Relaciones Institucionales y Desarrollo Estatutario, el Informe de 26 de febrero de 2019, de la Secretaría General Técnica del Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, el Informe de 7 de marzo de 2019 de la Dirección General de Movilidad e Infraestructuras, y el escrito de alegaciones de la “Asociación de Amigos del Camino de Santiago en Zaragoza”, con entrada el 18 de marzo de 2019 en el Registro del Gobierno de Aragón. Y, posteriormente, como resultado de la ampliación de la audiencia, las alegaciones de la “Asociación de Municipios del Camino de Santiago”, y de la Federación Aragonesa de Montañismo.

Constan incorporados también los Informes de 1 de abril y de 20 de junio de 2019, en los que la Dirección General de Ordenación del Territorio procede a la valoración de las alegaciones, dando respuesta a las mismas y el preceptivo Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, de 8 de mayo de 2019, en el que se establecen una serie de observaciones, recomendaciones y sugerencias, en cuanto a la tramitación del procedimiento y sobre su contenido.

Y el texto corregido, junto con la correspondiente documentación integrante del expediente administrativo, se ha enviado a esta Dirección General de los Servicios Jurídicos para la emisión del preceptivo informe que también deberá formar parte del expediente administrativo.

Cuando de las determinaciones proyectadas supongan gastos con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón, deberá emitir informe, con carácter preceptivo, el Departamento de Hacienda y Administración pública. Así el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, establece que “Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018, o de cualquier ejercicio posterior, deberá incluir una memoria económica en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública”. Sin embargo, en el presente caso, y a la vista del texto, como se indica en la Memoria, su aprobación no supone gastos con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se ha procedido a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (artículo 7), y de la Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (artículo 15) que suponen la necesaria publicación en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón de los documentos integrantes del expediente administrativo.



Debe indicarse, como se informó por la Secretaría General Técnica del Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, no resulta preceptiva la emisión de Dictamen por el Consejo Consultivo de Aragón, dado el carácter organizativo de la disposición general que se pretende someter a la aprobación del Gobierno de Aragón.

Quinto Proyecto de Decreto

El proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón consta de una parte expositiva, diez artículos, una disposición adicional, y dos disposiciones finales.

Con relación a los aspectos relativos a la técnica normativa, el artículo 48.2 de la LPGA establece que “En la elaboración de los reglamentos se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno”. Las Directrices de Técnica Normativa fueron aprobadas por Acuerdo de 28 de mayo de 2013 del Gobierno de Aragón y publicadas por Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia (BOA núm. 119, de 19 de junio de 2013). Posteriormente, fueron parcialmente modificadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015, publicado por ORDEN de 30 de diciembre de 2015, del Consejero de Presidencia.

El texto de la norma proyectada, tras la introducción de las correcciones sugeridas en el Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento, se adecúa a los referidos criterios.

Y, con relación a su contenido, se considera que el proyecto de Decreto no plantea obstáculos de índole jurídica, pudiendo someterse a la consideración del Gobierno de Aragón, para su aprobación.

Como consecuencia, y una vez completada la Memoria Justificativa en la forma señalada en el apartado cuarto del presente informe, podrá someterse el proyecto de Decreto al Gobierno de Aragón para su aprobación.

Es cuanto se informa, sin perjuicio de cualquier otro criterio mejor fundado en Derecho.

Zaragoza, veinticinco de julio de dos mil diecinueve