



**Consulta Pública previa para elaborar la Directriz Zonal de Ordenación Territorial de la comarca de Somontano de Barbastro**

El Gobierno de Aragón, en su reunión celebrada el día 22 de marzo de 2023 acordó iniciar los trámites para elaborar la Directriz Zonal de Ordenación Territorial de la comarca de Somontano de Barbastro con el objetivo de hacer efectiva la cohesión territorial y social, promoviendo el desarrollo sostenible, en este caso, de ese ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; haciendo compatible la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico; y asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población; en cumplimiento del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, Decreto Legislativo 2/2015 de 17 de noviembre y de la Estrategia de Ordenación del Territorio de Aragón.

Mediante Orden de 29 de marzo de 2023, el Consejero de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda facultó al Director General de Ordenación del Territorio para llevar a cabo la tramitación del procedimiento de elaboración de la Directriz Zonal de Ordenación Territorial de la comarca de Somontano de Barbastro, así como para dar cumplimiento a los trámites establecidos en el artículo 23 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre y los que resulten de aplicación a la norma de rango reglamentario que se tramite.

El trámite de consulta pública está previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas y 43 de Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón. Con el objetivo de mejorar la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas, este artículo establece que, una vez aprobada la orden de inicio, y con carácter previo a la elaboración del proyecto de reglamento, se abrirá un período de consulta pública para recabar la opinión de las personas y organizaciones que puedan verse afectadas por la futura norma sobre:

- 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.

En cumplimiento de lo anterior se remite el siguiente cuestionario con el que dar inicio a la consulta pública previa a través del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Aragón.

Se adjunta la siguiente dirección de correo electrónico a la que remitir las aportaciones: [set@aragon.es](mailto:set@aragon.es).

Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

José Manuel Salvador Minguillón.  
DIRECTOR GENERAL DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### Antecedentes de la norma

El artículo 71.8 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en ordenación del territorio, conforme a los principios de equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

En el ejercicio de dicha competencia, las Cortes de Aragón aprobaron el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón (en adelante TRLOTA) mediante el Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón donde se establece que la ordenación del territorio debe garantizar los siguientes objetivos:

- a) Establecer condiciones de calidad de vida equivalentes para todos los habitantes de la Comunidad Autónoma con independencia de su lugar de residencia, haciendo efectiva la cohesión territorial y social.
- b) Promover el desarrollo sostenible de la Comunidad Autónoma, haciendo compatible en todo su territorio la gestión, protección y mejora del patrimonio natural y cultural con la competitividad económica, el fortalecimiento de la cohesión social y el equilibrio demográfico.
- c) Asignar racionalmente los usos del suelo en función de las aptitudes del medio físico y de las necesidades de la población, así como proporcionar criterios de interés general y social para la ubicación de las infraestructuras, los equipamientos y los servicios, fomentando la coordinación de los sectores implicados.

A su vez, el artículo 3 del TRLOTA dicta las estrategias conforme a las que debe desarrollarse la política aragonesa de ordenación del territorio, entre ellas, en su letra d), se señala la interdependencia y coordinación administrativa basada en la evaluación y supervisión territoriales, prestando atención permanente a las entidades locales.



	<p>Para el cumplimiento de los objetivos, la norma se ha dotado de instrumentos de planeamiento territorial, a saber, la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón y las Directrices de Ordenación Territorial, que podrán tener carácter zonal o especial.</p> <p>El TRLOTA regula en su capítulo II “Directrices de Ordenación Territorial”, artículo 21, entre las modalidades de Directrices de Ordenación Territorial, las Directrices Zonales, con la finalidad de establecer la ordenación territorial de comarcas o zonas delimitadas por sus características homogéneas o funcionales.</p> <p>El artículo 22 establece que las Directrices se integran documentalmente por la memoria, las estrategias, las normas y el documento resumen.</p>
<p><b>Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma</b></p>	<p>El sistema territorial está constituido tanto por los elementos que configuran el territorio, básicamente la población, el medio natural y el medio transformado, como por las relaciones establecidas entre los mismos, teniendo siempre en cuenta las condiciones de contorno.</p> <p>La intervención pública sobre dicho sistema surge de la necesidad de que el desarrollo territorial tenga lugar de una forma equilibrada y sostenible, tratando de hacer compatible, en todo el territorio, la protección y mejora del medio ambiente y del patrimonio cultural con la competitividad económica y el fortalecimiento de la cohesión social.</p> <p>Dos retos se plantean, por tanto, a la hora de elaborar unas Directrices zonales comarcales. El primero de ellos es establecer los límites adecuados a la intervención pública, de modo que pueda llegar a cumplirse el objetivo pretendido de un desarrollo territorial equilibrado y sostenible sin colapsar el desarrollo económico.</p> <p>El segundo reto es conseguir que la intervención se realice sobre el sistema territorial sin plantear actuaciones públicas que puedan suponer una invasión de competencias sectoriales. Es importante distinguir entre intervención sobre el sistema territorial e intervención sobre los elementos que constituyen dicho sistema, ya que, en el primer caso, estaríamos ejerciendo la competencia de ordenación territorial y, en el segundo, se trataría del ejercicio de competencias públicas sectoriales.</p> <p>Con una visión global de la estructura territorial de la Comarca, las Directrices definirán una estrategia que permita coordinar los planes municipales, previendo, con antelación, tanto los sistemas generales como la programación de las inversiones y su viabilidad, para evitar cualquier disfunción entre el proceso de desarrollo socioeconómico, el soporte físico-ambiental y el orden administrativo, y cualquier incoherencia en la aplicación de las distintas políticas sectoriales, y en las decisiones de los ayuntamientos de la Comarca, que ordenan sus respectivos términos sin el referente unitario de un espacio común, pudiendo dar lugar a procesos no deseados, que dificulten una organización territorial eficiente en un futuro próximo.</p> <p>Debido al componente estratégico previsto en el proyecto de Directrices y, a pesar del carácter exhaustivo de la información y diagnóstico del área de análisis, el planteamiento de las actuaciones se reducirá a aquellas más significativas, que desarrollen, precisamente las ideas-fuerza en proyectos dinamizadores o desencadenantes del resto de actividades, considerando que</p>



	<p>la meta a conseguir se sitúa, por igual, en alcanzar una mejor calidad de vida en la zona, a la vez que asegurar un crecimiento ordenado y sostenible por la captación de nuevas actividades productivas.</p>
<p><b>Necesidad y oportunidad de su aprobación</b></p>	<p>La Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón aprobada mediante Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón determina el modelo de ordenación y desarrollo territorial sostenible de toda la Comunidad Autónoma.</p> <p>A su vez, la Directriz Especial de Ordenación Territorial de Política Demográfica y contra la Despoblación, aprobada mediante Decreto 165/2017, de 31 de octubre, del Gobierno de Aragón, reconoce que el proceso de comarcalización ha sido una de las medidas que más ha contribuido a configurar el modelo de distribución de la población y funcional en el territorio. La creación de las comarcas ha conseguido superponer a un territorio extenso y poco vertebrado como el aragonés una malla jurídico-administrativa que ha introducido el germen del policentrismo como estrategia efectiva –en desarrollo de lo contenido en el artículo 3 b) del TRLOTA, que reúne las estrategias para avanzar hacia la cohesión territorial–, a partir de las 33 capitales de comarca, la mayoría con vocación de ciudades intermedias, que constituyen los polos de referencia para ubicar los equipamientos y un escalón intermedio para proporcionar los servicios al resto del territorio.</p> <p>Aprobadas ya en su momento las Directrices Parciales de Ordenación Territorial de la Comarca del Matarraña/Matarranya, mediante Decreto 205/2008, de 21 de octubre y las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés aprobadas por Decreto 291/2005, de 13 de diciembre, del Gobierno de Aragón se considera oportuno continuar con las de la comarca del Somontano de Barbastro.</p> <p>En fecha 15 de diciembre de 2022 se recibe en la Dirección General de Ordenación del Territorio, Decreto de la Comarca de Somontano de Barbastro por el que se solicita que inicie el procedimiento establecido para la redacción de la Directriz Zonal de Ordenación Territorial de la Comarca de Somontano de Barbastro. En el mes de enero de 2023, la comarca remite documentación complementaria.</p> <p>La Comarca de Somontano de Barbastro abre sus puertas con dicha solicitud a un proyecto territorial que tiene sus antecedentes en la Mancomunidad del Somontano, constituida en 1990. Esta Mancomunidad puso en marcha los servicios básicos para emprender nuevos retos como el impulso al desarrollo territorial o la implantación de nuevos servicios como los urbanísticos, turístico o deportivos, poniendo en marcha proyectos innovadores con una eficaz gestión de los recursos. La expansión de la viticultura y las bodegas a partir de la Denominación de Origen Protegida (DOP), el impulso de Barbastro, el auge de servicios y las crecientes oportunidades turísticas derivadas de los potenciales de la Sierra de Guara, el Parque Cultural del Río Vero y el patrimonio cultural han hecho que se potencien y se desarrollen los diferentes sectores económicos junto al cuidado y la puesta en valor del patrimonio cultural, natural y medio ambiente de la comarca.</p> <p>Por las razones señaladas derivadas de la competencia atribuida al Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda, del mandato legal derivado de la normativa territorial expuesta, de la solicitud formulada por la propia Comarca de Somontano de Barbastro, así como por</p>



	<p>razones de oportunidad y coherencia, se considera necesario iniciar la elaboración de la Directriz Zonal de Ordenación Territorial de la Comarca de Somontano de Barbastro, competencia que corresponde al Gobierno de Aragón a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.</p>
<b>Objetivos de la norma</b>	<p>Una vez planteado el objetivo genérico que se pretende alcanzar con la redacción de las Directrices territoriales, es necesario concretar objetivos concretos de las mismas.</p> <p>En primer lugar, es necesario articular una metodología de trabajo que permita intervenir sobre el sistema territorial sin producir interferencias en las competencias de los departamentos sectoriales.</p> <p>Esa metodología tiene su punto de partida en el análisis de los usos del suelo, que permite llevar a cabo una proyección, sobre el territorio, de los distintos elementos del sistema, así como de las actividades, actuales o previstas, ligadas a los mismos.</p> <p>Es esta proyección territorial la que permitirá detectar las complementariedades, sinergias o conflictos existentes entre los diferentes elementos del sistema territorial.</p> <p>La intervención sobre el sistema se concretará en una regulación de los usos posibles en cada parte del territorio, que permita compatibilizar el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del patrimonio natural y cultural.</p> <p>A partir de la regulación genérica de los usos del suelo, se desarrollarán dos aspectos concretos y directamente relacionados: la regulación de la actividad urbanística, desde una perspectiva territorial y, por tanto, supramunicipal, y las implicaciones que los usos del suelo tienen sobre el paisaje.</p> <p>El planeamiento urbanístico comparte con la ordenación del territorio su vocación por la regulación de los usos del suelo, pero limitando su campo de actuación a la escala municipal. Las Directrices territoriales deben analizar los posibles efectos que, sobre un territorio de características homogéneas, se derivarían de un planeamiento urbanístico inconexo y ofrecer un marco de referencia al planeamiento municipal, para evitar las disfunciones y efectos negativos que, sobre el equilibrio territorial, puede provocar la ausencia del mismo.</p> <p>Por otra parte, existe una íntima relación entre los elementos que componen un paisaje y la utilización que se hace del territorio: una determinada utilización del territorio dará lugar a un determinado paisaje, y, a través del análisis del paisaje, podrán deducirse los usos del territorio que lo han hecho posible. Es necesario, por tanto, asegurar que la transformación del paisaje, derivada de la regulación de los usos del suelo propuesta en las Directrices territoriales, sea asumible socialmente, lo que debe dar lugar a una normativa sobre el paisaje, que también deben contener las Directrices. Pero puede suceder que el territorio ofrezca paisajes a los que la sociedad no está dispuesta a renunciar, porque constituyen un patrimonio cultural, a la vez que contribuyen a satisfacer unas necesidades humanas de tipo psicológico, que no pueden ignorarse. Estos paisajes surgen como consecuencia de una determinada utilización del territorio que, en muchos casos, ha dejado de ser</p>



rentable económicamente, iniciándose, por ello, un proceso de degradación que puede ocasionar la desaparición de los mismos. Las implicaciones sobre los usos del territorio, que puede conllevar la conservación de determinadas unidades de paisaje, también debe ser objeto de atención en las Directrices territoriales.

El contenido de las Directrices territoriales, con respecto a los elementos que componen el sistema territorial, deberá tener un carácter complementario y subsidiario de las políticas sectoriales. A partir de un análisis de los elementos más significativos del sistema y, sobre todo, de sus relaciones, las Directrices territoriales establecerán las propuestas de actuación sobre aquellos elementos o sobre las relaciones entre elementos que no hayan sido consideradas desde una visión más restringida del territorio, que se realiza desde cada sector administrativo. En cualquier caso, este conjunto de propuestas deberá ser aceptado e integrado en las diversas políticas sectoriales para que puedan tener efectividad en el futuro.

En la misma línea, es recomendable, a los efectos de desarrollar toda la capacidad de análisis y diagnóstico que permite la visión conjunta e integrada de todo el territorio, que las Directrices territoriales contengan un catálogo de estrategias de actuación, en orden a conseguir los objetivos territoriales propuestos. Las propuestas contenidas en este capítulo estratégico deberán ser un conjunto de actuaciones capaces de conducir al sistema hacia la consecución de los objetivos territoriales planteados, con independencia del agente o agentes responsables de llevarlas a la práctica. No obstante, no habrá que olvidar que, en función de las diversas competencias administrativas legalmente establecidas, se deberán proponer los agentes territoriales más adecuados para llevarlas a cabo, en el caso de que sean asumidas.

Finalmente, hay que señalar que el contenido de las Directrices territoriales tiene diversos grados de vinculación para las Administraciones y para los administrados, ya que, mientras las estrategias no constituyen más que una galería de recomendaciones para el buen uso del territorio, formulado desde la Administración de la Comunidad Autónoma, que puede ser libremente asumido por cada una de las Administraciones públicas que operan sobre el territorio, la normativa sobre los usos del suelo, el marco urbanístico territorial o el paisaje, será de obligado cumplimiento para quienes se vean afectados por dicha regulación.

Las Directrices, que contendrán las determinaciones previstas en el artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, impulsarán una acción común participativa e integrada de las distintas Administraciones públicas, dirigida a potenciar los esfuerzos realizados por todas ellas en la Comarca, con la finalidad de implantar un modelo de desarrollo sostenible y paliar, en la medida de lo posible, la crisis demográfica, acercando a la población los servicios que demanda, y dinamizando los recursos locales o endógenos, con los siguientes objetivos:

- Revitalizar una población escasa y envejecida,
- Preservar unos recursos naturales de singular importancia y velar por una adecuada intervención sobre un paisaje prácticamente inalterado,
- Garantizar el correcto aprovechamiento de las áreas turísticas.



**Posibles soluciones  
alternativas, regulatorias y no  
regulatorias**

La situación actual es la de inexistencia de norma autonómica que configure este instrumento de planificación territorial en este ámbito territorial.

A la hora de establecer un marco jurídico que pueda englobar el diagnóstico de la situación, los objetivos territoriales a alcanzar, las estrategias a adoptar y los indicadores para el seguimiento, el instrumento idóneo es una directriz de ordenación territorial por lo que se descartan soluciones alternativas.