



# Dictamen

4/2010

Sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los senderos de Aragón

Consejo Económico y Social de Aragón



**CESA**  
CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN





# Dictamen 4/2010

Sobre el Proyecto de Decreto por el que  
se regulan los senderos de Aragón

**CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN**

COLECCIÓN DICTÁMENES

Número 4/2010

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia

Primera edición: Enero de 2011

© Consejo Económico y Social de Aragón

Derechos reservados conforme a la Ley:  
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ARAGÓN  
C/ Joaquín Costa, 18. 50071 Zaragoza (España)  
Teléfono: 976 71 38 38 – Fax: 976 71 38 41  
E-mail: [cesa@aragon.es](mailto:cesa@aragon.es)  
Información internet: <http://www.aragon.es/cesa>

D.L.: Z-4370-10

Impresión: Talleres Editoriales COMETA, S.A.

En virtud de las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social de Aragón por la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento interno de funcionamiento, el Pleno del Consejo Económico y Social de Aragón acuerda, en su sesión de 20 de diciembre de 2010, emitir el siguiente

## DICTAMEN

### I. Antecedentes

Con fecha 9 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Aragón un escrito remitido por el Viceconsejero de Turismo del Gobierno de Aragón solicitando que este Consejo emitiera un Dictamen sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan los senderos de Aragón.

Con fecha 3 de diciembre de 2010 dicho proyecto de Decreto es objeto de análisis por parte de la Comisión de Trabajo de Economía, iniciándose así el procedimiento para la elaboración de informes y dictámenes, regulado en el Reglamento de 26 de junio de 1991.

En sesión celebrada el 10 de diciembre de 2010, la Comisión Permanente aprueba la propuesta de Dictamen formulada por la Comisión de Trabajo de Economía, acordando elevar al Pleno para su aprobación definitiva el texto del presente dictamen.

El presente proyecto de Decreto se elabora en desarrollo de la previsión contemplada en la disposición final cuarta bis de la Ley 6/2003, de Turismo de Aragón, en su redacción otorgada por la Ley 3/2010, de 7 de junio. Igualmente, responde a la necesidad de coordinación entre los diversos agentes públicos y privados que han intervenido en la promoción y ejecución de numerosos proyectos de senderos, así como en las metodologías por ellos aplicadas.

### II. Contenido

La parte expositiva del proyecto de Decreto explica el objeto y finalidad de la norma, resumiendo muy sintéticamente su contenido, así como las previsiones legales en cuyo cumplimiento se elabora y que han sido reflejadas en los antecedentes previos.

La parte dispositiva consta de 39 artículos, agrupados en cinco capítulos. Consta igualmente de una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria y dos Disposiciones Finales.

### III. Observaciones de carácter general

El Consejo Económico y Social de Aragón valora positivamente la iniciativa del Departamento de Industria, Comercio y Turismo para regular los senderos de Aragón habida cuenta el auge que el senderismo ha alcanzado en los últimos años y la necesidad de regular dicha actividad en aras a conseguir una necesaria coordinación entre los distintos agentes y valores implicados (turísticos, medio ambientales, culturales, deportivos, agrícolas, de ordenación territorial...).

No obstante, y a pesar de la finalidad coordinadora proclamada en la parte expositiva, el CES de Aragón entiende que en el texto del Decreto prima una visión excesivamente turística de los senderos en detrimento de las demás perspectivas señaladas. En este sentido, se considera que no se ha dado pleno cumplimiento a la voluntad del legislador manifestada en la actual redacción de la disposición final cuarta bis de la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón por cuanto el proyecto de Decreto sometido a dictamen no tiene suficientemente en cuenta los aspectos medioambientales, culturales, deportivos, agrícolas y territoriales que necesariamente deben converger con los turísticos en la regulación de esta materia.

El proyecto de Decreto tampoco contribuye a la homogeneización en un aspecto tan importante como es la señalización de los senderos al emplear una nueva tipología (senderos autonómicos, comarcales y locales) distinta a la comúnmente aceptada en todo el territorio nacional y países de nuestro entorno. Así, no existe en el texto del Decreto ninguna referencia al complejo de marcas internacionales de las vías “Gran Recorrido” (GR), “Pequeño Recorrido” (PR) y “Sendero Local” (SL), avaladas por la “European Ramblers Associations”.

Cabe también señalar que la técnica normativa utilizada por el proyecto de Decreto es manifiestamente mejorable. Así, junto a la necesidad de concretar el objeto del Decreto y precisar su relación con la red de senderos de Aragón, que aparece recogida de forma un tanto confusa en la Disposición Adicional Única, sería deseable una mejor sistematización del texto del Decreto.

En este sentido sería conveniente dividir el Capítulo II, cuya denominación coincide con el título del Decreto “Senderos”, en dos capítulos en razón a su contenido materialmente homogéneo: un primer capítulo sobre la promoción, ejecución y mantenimiento de los senderos, que comprendería del artículo 5 al 10 y un segundo capítulo, relativo a las clases y usos, que abarcaría los artículos 11, 12 y 13.

También, y en aras a una mayor claridad y seguridad jurídica, sería recomendable que las distintas remisiones contenidas a lo largo del articulado a futuras normas reglamenta-

rias se recogieran en la Disposición Final Primera, de tal forma que junto a la habilitación general de desarrollo reglamentario se contuviera una habilitación particular para el desarrollo de las concretas normas reglamentarias aludidas en el texto del Decreto.

Finalmente, deberá evitarse la utilización de un lenguaje sexista, sustituyendo expresiones tales como “Orden del Consejero” por “Orden del Titular del Departamento” y “Presidente”, “Vicepresidente”, “Vocales” y “Secretario” por “Presidencia”, “Vicepresidencia”, “Vocalías” y “Secretaría”.

#### **IV. Observaciones de carácter específico**

##### Capítulo I

###### *Disposiciones generales*

Se propone un nuevo orden de los artículos que conforman el capítulo I, de tal forma que el artículo 1 regule el objeto, el artículo 2 señale el ámbito de aplicación, el artículo 3 contenga la definición de senderos y el artículo 4 la finalidad de la regulación.

###### *Artículo 1.- Objeto*

Debe precisar con mayor detalle y concreción el objeto de la norma: la promoción, ejecución y mantenimiento de los senderos de Aragón de uso público, así como su procedimiento de autorización y usos.

Igualmente, en este artículo debería hacerse referencia a la Red de Senderos de Aragón quedando clara la finalidad del Decreto respecto a la misma (creación, reconocimiento,...).

###### *Artículo 2.- Finalidad*

En el sentido que ya se ha manifestado en el apartado III de observaciones generales, se considera que la redacción de este artículo se ciñe en exceso al punto de vista turístico, debiendo incorporar los distintos valores que confluyen en la regulación de esta materia (conocimiento y protección del medio ambiente, promoción de elementos culturales, mejora en la ordenación territorial,...).

###### *Artículo 3.- Definición*

Se considera conveniente sustituir la expresión “durante la mayor parte de su trazado” por “preferentemente” con el objetivo de posibilitar la inclusión de senderos urbanos y periurbanos de interés patrimonial.

## Capítulo II

### *Senderos*

#### *Artículo 5.- Promotor*

En relación a la figura del promotor debe corregirse la remisión —inexistente— a los requisitos exigidos por el Decreto para poder actuar como tal promotor.

#### *Artículo 6.- Responsable técnico*

Debe concretarse qué se entiende por responsable técnico o remitir expresamente dicha concreción a una posterior norma reglamentaria.

#### *Artículo 7.- Seguridad*

Se considera conveniente que la información sobre seguridad siga el Método de Información de Excursiones (MIDE), método recomendado por Protección Civil del Gobierno de Aragón y por la Federación Aragonesa de Montañismo.

Igualmente y en relación al punto 3, se estima más adecuado hablar de senderos cerrados que de senderos abiertos por cuanto la situación normal es que éstos se mantengan abiertos.

#### *Artículo 10.- Fomento*

Debe quedar claro que la financiación del establecimiento de un sendero corre a cargo del promotor, excepto en aquellos casos en que por cuestiones de interés público y conforme a las fórmulas jurídicas correspondientes (subvenciones, convenios, ...) pueda colaborar la Comunidad Autónoma.

#### *Artículo 11.- Categorías*

Como ya se ha manifestado en el apartado III de observaciones generales, se considera que este Decreto debe recoger el complejo de marcas internacionales de las vías “Gran Recorrido” (GR), “Pequeño Recorrido” (PR) y “Sendero Local” (SL) utilizadas mayoritariamente en España y en los países de nuestro entorno.

#### *Artículo 12.- Especialización*

Junto a los usos mencionados en este artículo deben contemplarse otros usos alternativos que comprenderían cualquier forma de desplazamiento deportivo sobre ve-



hículos no motorizados que respete la prioridad de tránsito de los peatones y que no suponga una degradación del entorno natural.

Igualmente, debe recogerse la compatibilidad con los usos tradicionales agroganaderos, de vigilancia y mantenimiento, forestal, de protección civil, etc... recogándose expresamente la prioridad del tránsito del ganado para el supuesto de que coincidan los senderos con vías pecuarias.

También debería contemplarse expresamente la posibilidad de que el Departamento competente en materia de medio ambiente pudiera establecer restricciones, de carácter temporal o definitivo, a los usos por razones de protección del medio natural; así como la consideración de los senderos como zonas de seguridad a los efectos previstos en el artículo 33 de la Ley 5/2002, de 4 de abril, de Caza de Aragón.

### Capítulo III

#### *Comisión de Senderos de Aragón*

##### SECCIÓN PRIMERA

#### *Disposiciones generales*

##### *Artículo 14.- Naturaleza y fines*

Debe mejorarse la redacción del apartado 2 de este artículo, añadiendo al final del mismo el inciso “en los términos previstos en el artículo 20”.

##### *Artículo 20.- Vocales*

Sería aconsejable indicar el número máximo de vocales que puede tener la Comisión de Senderos de Aragón.

Igualmente, debería contenerse una previsión general en relación a la posibilidad de designar suplentes, de tal forma que las distintas Administraciones y entidades contempladas en este artículo designaran un número igual de titulares que de suplentes.

Respecto a la composición, y con el fin de garantizar la representación de los distintos intereses de naturaleza social y económica que puedan resultar afectados, se considera que en la Comisión de Senderos de Aragón debería integrarse sendos representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Aragón.

Teniendo en cuenta la representación general de los nuevos vocales que se proponen y la necesidad de garantizar la paridad entre organizaciones sindicales y empresariales, se propone suprimir el representante contemplado en la letra d), apartado 2, de la asociación de empresas de turismo activo.

Por otra parte, y teniendo en cuenta la importancia de preservar los valores medioambientales, se considera necesario la inclusión de un nuevo representante de asociaciones o entidades que tengan, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular, que puedan resultar afectados por el procedimiento de diseño, realización y señalización de senderos.

También, entre los vocales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y con el fin de conseguir una adecuada protección del patrimonio cultural aragonés debería integrarse un representante de la Dirección General de Patrimonio Cultural.

#### *Artículo 21.- Secretario*

La referencia a las funciones del Secretario debe completarse con una remisión a la legislación vigente sobre procedimiento administrativo común y, en particular, a las funciones de la Secretaría en los órganos colegiados.

#### *Artículo 22.- Ponencia Técnica*

En razón al papel que en materia de senderos ha desempeñado tradicionalmente la Federación Aragonesa de Montañismo y en atención a su grado de especialización, conocimiento y experiencia, se considera que dicha Federación debe formar parte, en todo caso, de la Ponencia Técnica contemplada en este artículo.

De este modo se propone que junto a los dos representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma y los dos representantes de otras Administraciones Públicas, existan dos representantes de las entidades sociales, uno de los cuales debe representar necesariamente a la Federación Aragonesa de Montañismo.

### SECCIÓN SEGUNDA

#### *Competencias*

##### *Artículo 26.d).- Funciones consultivas*

Las funciones consultivas de la Comisión de Senderos deben completarse teniendo en cuenta no sólo los recursos turísticos, sino también los recursos naturales, culturales, deportivos,....

## SECCIÓN TERCERA

### *Registro de senderos de Aragón*

#### *Artículo 28.- Registro de senderos*

Debe mejorarse la redacción de este artículo ya que lo que se inscribe propiamente en el registro es la resolución administrativa de autorización de los senderos.

Por otra parte, no sólo deben inscribirse las resoluciones administrativas de autorización y de cancelación, sino también las de modificación a que hace referencia el artículo 34 del Proyecto de Decreto.

## Capítulo IV

### *Procedimiento de autorización de senderos*

#### *Artículo 29.- Iniciación del procedimiento de autorización*

Se considera necesario completar la documentación exigida en el apartado segundo de este precepto, al menos, en los siguientes términos:

- Descripción de las obras de adecuación necesaria para la ejecución del sendero.
- Plazos para realizar las obras de adecuación y señalización del sendero, así como de las correspondientes para su difusión.

#### *Artículo 30.- Instrucción del procedimiento*

Debe determinarse o remitirse a una futura norma reglamentaria qué se entiende por empresas colaboradoras debidamente habilitadas y el procedimiento que ha de seguirse para tal habilitación.

La misma consideración cabe realizar respecto al artículo 37.

#### *Artículo 31.- Autorización*

Se entiende que sin perjuicio de la verificación del cumplimiento de todos los requisitos exigibles, es interesante explicitar en este artículo aquellos elementos que por su importancia se controlarán particularmente:

- La viabilidad del proyecto y la validez de las autorizaciones y permisos necesarios para la implantación del recorrido.

- Sus posibles interferencias con otros senderos existentes o proyectos en marcha.
- El posible impacto del uso público de los senderos sobre el medio natural, los recursos naturales de la zona...

También debe contemplarse la posibilidad de establecer condiciones a la autorización administrativa que se otorgue con el fin de asegurar la protección de los distintos intereses que puedan resultar implicados.

#### *Artículo 36.- Recursos*

El objeto de los recursos administrativos debe contemplarse en los términos previstos en el artículo 107 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, previendo dichos recursos no sólo contra los actos de trámite cualificados sino también contra las resoluciones.

### **Conclusiones**

El CES de Aragón valora la iniciativa del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón de regular los senderos en Aragón. No obstante, considera que debe corregirse el tratamiento casi exclusivamente turístico que se otorga a los senderos, integrando otras perspectivas (medioambiental, cultural, deportiva, agrícola, territorial...) que deben confluir necesariamente en la regulación de esta materia.

El texto del proyecto requiere, además, de importantes mejoras que se han señalado en los dos capítulos anteriores de observaciones generales y específicas.

Zaragoza, a 20 de diciembre de 2010

V.º B.º LA PRESIDENTA  
Fdo.: *Ángela Abós Ballarín*

LA SECRETARIA GENERAL  
Fdo.: *Belén López Aldea*

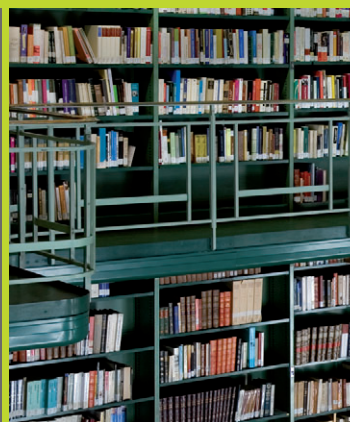






CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN

C/ Joaquín Costa, 18  
50071 Zaragoza  
Tel. 976 713 838  
Fax 976 713 841  
cesa@aragon.es



**CESA**  
CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL DE ARAGÓN