



## **INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL DEPARTAMENTO DE INDUSTRIA, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO EMPRESARIAL RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DE MODIFICACIÓN DEL MANUAL DE SENDEROS TURÍSTICOS DE ARAGÓN.**

Vista la documentación que ha tenido entrada el 7 de junio de 2021, remitida por la Dirección General de Turismo, y la solicitud de emisión de informe, se emite el presente, en los siguientes términos:

### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**Primero.-** De acuerdo con lo establecido en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón - en adelante, LPGAr -:

*“Los proyectos de reglamento, antes de su aprobación, deberán ser sometidos preceptivamente a los siguientes informes y dictámenes:*

*a) El informe de la Secretaría General Técnica competente, que deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas*

*(...)”*

**Segundo.-** Según lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP, en adelante), el presente informe tiene el carácter de no vinculante.

Por lo que de conformidad con lo anterior, se



## INFORMA

I.- El expediente remitido a esta Secretaría General Técnica, el 7 de junio de 2021, constaba de la siguiente **DOCUMENTACIÓN**:

1.- Orden de 14 de octubre de 2020, del Consejero de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial, y del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se acordó el inicio del procedimiento de elaboración de la orden de modificación, que consta de 3 páginas.

2.- Certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana, de 22 de septiembre de 2020, que consta de 7 páginas.

3.- Informe de la Directora General de Turismo, de 19 de mayo de 2021, sobre los trámites de audiencia e información pública.

4.- Memoria justificativa del proyecto, de fecha 7 de junio de 2021, que consta de 3 páginas.

5.- Borrador del proyecto de orden, que consta de artículo único, disposición adicional única, disposición final única y un anexo, y se distribuye en 3 páginas el proyecto de orden y 93 el anexo.

## II.- MARCO COMPETENCIAL Y JURÍDICO.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, en su artículo 71, regla 51.<sup>a</sup>, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de turismo, que comprende la ordenación y promoción del sector, su fomento, la regulación y la clasificación de las empresas y establecimientos turísticos.

En el ámbito de esta competencia exclusiva y en el ejercicio de la potestad legislativa, se dictó el Decreto Legislativo 1/2016, de 26 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Turismo de Aragón (en adelante, TrLTuAr), en cuya disposición final cuarta se refiere a los senderos turísticos:



*“Los aspectos relativos a la selección, acondicionamiento, protección y señalización de aquellos senderos que revistan la condición de recursos turísticos serán objeto de regulación conjunta por parte de los Departamentos competentes en materia de turismo, medio ambiente, cultura, ordenación del territorio, deporte y agricultura, dando participación en todos esos aspectos a las comarcas, a través del Consejo de Cooperación Comarcal.*

En desarrollo de las bases anteriores, se aprobó por medio de Decreto 159/2012, de 19 de junio del Gobierno de Aragón, por el que se regulan los senderos de Aragón que revisten la condición de recursos turísticos, en cuya disposición final primera, se prevé:

*“El Manual de Senderos Turísticos de Aragón deberá ser aprobado por orden conjunta de los Consejeros competentes en materia de turismo y de medio ambiente, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de este decreto.”*

Este fue aprobado por Orden de 4 noviembre 2013, del Consejero de Economía y Empleo y del Consejero Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se aprueba el manual de senderos turísticos de Aragón, modificado por la Orden VMV/278/2017, de 24 de febrero.

### **III.- COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN**

El Gobierno de Aragón, ostenta la titularidad de la potestad reglamentaria de acuerdo con lo regulado en el artículo 53 del Estatuto de Autonomía. Este reconocimiento se refleja también en los artículos 11.1, 12.10, y 42 de la LPGAr, *“para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas a la ley, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las leyes”*.

No obstante lo anterior, y según la previsión del artículo 43 de LPGAr, los miembros del Gobierno pueden ejercerla cuando se encuentren previamente habilitados por ley o reglamento, salvo cuestiones de orden interno.

A estos efectos, en el artículo 10.4 de la LPGAr, el Consejero ostenta el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento.



En relación con el procedimiento de elaboración, debemos partir de lo establecido en la Sección segunda del Capítulo III del Título VIII de la LPGAr (arts. 47 y ss.) y en los artículos 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), con su interpretación conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018.

Como cuestión previa, a la vista del expediente remitido, no consta mención a la justificación del acomodo del proyecto de orden a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 LPACAP.

En primer lugar, respecto del inicio del procedimiento, entre la documentación remitida, obraba la orden conjunta de 14 de octubre de 2020, por la que se acordó el inicio del procedimiento de elaboración de esta orden, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 47 de la LPGAr.

En la misma, se encomienda expresamente la elaboración de la norma a la Dirección General mencionada, y preve el sometimiento del proyecto de orden a los trámites de audiencia e información pública. Dichos trámites fueron realizados, y analizadas las aportaciones tal y como se contiene en el informe de la Directora General de Turismo, de 19 de mayo de 2021.

En segundo lugar, con carácter previo a su elaboración, el artículo 133.1 de la LPACAP, requiere sustanciar *“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 ...”* Dicha exigencia ostenta carácter básico para iniciativas reglamentarias, de acuerdo con el fundamento jurídico 7 de la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional (B.O.E. núm. 151, de 22 de junio de 2018).

En dictamen N<sup>o</sup> 1/2021 del Consejo Consultivo de Aragón, de 28 de enero de 2021, se expuso:

*“Del artículo 133 LPAC, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia mencionada (STC 55/2018), sólo mantiene el carácter básico, y únicamente respecto a iniciativas reglamentarias, del primer inciso de apartado 1:*



*«Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública...»*

*Así como el primer párrafo del apartado 4:*

*«Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo 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»*

*Como hemos dicho, el artículo 133 de esta norma exige que, con carácter previo a la elaboración de un reglamento, se efectúe consulta pública, en la que se ha de recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma”*

En virtud de lo anterior, se realizó consulta pública tal y como se hizo constar en el certificado del Jefe de Servicio de Participación Ciudadana, de 22 de septiembre de 2020.

En tercer lugar, en lo referente a la elaboración, se aporta una memoria justificativa del proyecto, en justificación del requisito exigido por el artículo 48.3 de la LPGAr:

*“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.”*

La memoria aportada incluye un apartado dedicado a la justificación de *la necesidad y oportunidad* en el que, según se indica, *“El principal objetivo que se persigue con la modificación del Manual de Senderos Turísticos de Aragón es la adaptación del mismo de manera que se*



*puedan señalar adecuadamente los senderos pedestres especializados para la realización de carreras por montaña. Adicionalmente, se pretende proceder a la mejora técnica del Manual en aquellos aspectos que, a la luz de la experiencia de los últimos años, han quedado evidenciados*”. Contiene un segundo apartado que se dedica a su *inserción en el ordenamiento jurídico*, reflejando que se dicta al amparo de las bases descritas.

Su tercer apartado versa sobre la *estructura de la norma*, con “*un artículo único relativo a la modificación del Manual de Senderos Turísticos de Aragón, una disposición adicional sobre referencias de género, una disposición final única sobre la entrada en vigor y un anexo que contiene en su integridad la nueva versión del Manual.*” El cuarto de los apartados, se refiere al *contenido de la norma*, con las principales novedades del texto.

En su apartado quinto, *impacto por razón de igualdad entre hombres y mujeres y de derechos de las personas LGTBI y de las personas con discapacidad*, se hace constar “*No se prevé ningún impacto negativo en relación con la igualdad entre hombres y mujeres y respecto de los derechos de las personas LGTBI derivado de la aprobación de la Orden de modificación del Manual de Senderos Turísticos de Aragón. Por lo que se refiere a las personas con discapacidad, hay que señalar que se contempla la especialización de los senderos turísticos accesibles, para los que se incorpora una nueva señalética específica en el correspondiente apartado del Anexo de identidad corporativa.*”

Por último, consta un sexto apartado, dedicado a la memoria económica, por la que “*La aprobación de las modificaciones introducidas en el Manual de Senderos Turísticos de Aragón no comportará un incremento de gasto por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón ni de sus entidades o empresas dependientes.*”

Así mismo, en el artículo 49 de la LPGAr, se regulan los trámites de audiencia, a través de *organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los representen* (a los ciudadanos) y *cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición*, y el de información pública, *a través del Boletín Oficial de Aragón*. Siendo trámites diferentes, con distinto fin, plazo y obligatoriedad, ya se ha referido su realización y valoración por medio del informe de la Directora General de Turismo.



Finalmente, en atención a lo dispuesto en el artículo 50.1.a) de la LPGAr, sobre la necesidad de que se emitan informes y dictámenes con carácter previo a su aprobación, se emite el presente informe.

En la consideración de que la orden proyectada no tiene naturaleza ejecutiva, no resultan preceptivos los informes de la Dirección General de Servicios Jurídicos (art.50.1.b LPGAr) ni del Consejo Consultivo (art.50.1.c LPGAr, art. 15.3 Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón), en consonancia con lo previsto en el artículo 50.2 LPGAr.

Se deberán asimismo recabar, según se dispone en el artículo 50.1.c) de la LPGAr, “*los informes de consulta y asesoramiento, en los casos previstos en la legislación que los regula*”. Por lo que si se atiende a lo previsto en el artículo 13.1 de la Ley 4/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2021:

*“Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto o de efectivos en el ejercicio presupuestario o de cualquier ejercicio posterior, o una disminución de ingresos, deberá incluir una memoria económica detallada 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 el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería”*

A tal efecto, se emitió circular 1/2021 de dicha Dirección General, para motivar cuando debe entenderse que el proyecto normativo comporta incremento de gasto, y con ello deba exigirse tanto la memoria como el informe, en la que se indica:

*“Es necesario aclarar que este artículo es de aplicación en aquellos casos en los que, habiendo repercusiones presupuestarias de gasto, estas además supongan incremento de gasto en el ejercicio corriente y/o siguientes, en relación con el importe presupuestado para ello.*

*En resumen y reiterando lo ya indicado anteriormente, es condición necesaria para la emisión de informe que exista repercusión presupuestaria, pero no es suficiente, en el sentido de que además en el caso de los gastos, el mismo debe implicar un incremento en las necesidades de recursos presupuestarios,*



*abarcando el análisis no solo al ejercicio corriente, sino también a los siguientes ejercicios.”*

En tal sentido, y dado que expresamente se ha informado en la memoria justificativa, que no *“establece compromisos económicos de la Administración, por lo que se considera que su promulgación no dará lugar a coste en los presupuestos de la Comunidad Autónoma”*, no resulta preceptivo el informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería.

En lo referente al informe sobre impacto por razón de discapacidad previsto en el artículo 78 de la Ley 5/2019, de 21 de marzo, de derechos y garantías de las personas con discapacidad en Aragón, en la memoria justificativa se ha hecho constar que: *“se contempla la especialización de los senderos turísticos accesibles, para los que se incorpora una nueva señalética específica en el correspondiente apartado del Anexo de identidad corporativa.”*

Así mismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 15.1.d) de la Ley 8/2015 de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, se deberá publicar en el Portal de Transparencia, el proyecto de reglamento

#### **IV.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE REGLAMENTO**

El proyecto remitido consta de una parte expositiva, en la que se explica el objeto y la finalidad de la norma; y de una parte dispositiva, compuesta por artículo único, disposición adicional única, disposición final única y un anexo

En segundo lugar, por lo que respecta a su contenido, se aborda el análisis de su adecuación a las Directrices de Técnica Normativa (DTN), aprobadas por Orden de 31 de mayo, del Consejero de Presidencia y Justicia (B.O.A., núm. 119, de 19 de junio de 2013), que según se detalla en su parte expositiva, no son obligatorias y carecen de fuerza vinculante, por lo que se toman como sugerencias y recomendaciones. Se ha observado lo dispuesto entre otras en la DTN 8, 15, 26-29, 32-39



Y la necesidad de acomodar el texto a lo previsto en la DTN 14 (fórmula aprobatoria: “*Por todo lo expuesto, acordamos...*”) y 41 (anexo a continuación de la fecha y firmas). Especial mención requiere lo dispuesto en la DTN 56, referente al carácter restrictivo de las disposiciones modificativas como lo es el proyecto remitido. Así, de acuerdo con lo en ella previsto: “*cuando una disposición normativa requiera numerosas modificaciones, mejor es rehacer el texto completo que hacer coexistir el inicial con sus amplias o sucesivas modificaciones*”. Por lo que dado que como se indica en el artículo único del proyecto remitido, se pretende sustituir (y, por tanto, no solo modificar) el manual de senderos turísticos vigente por el que se contiene en el anexo del proyecto, se sugiere incluir una disposición derogatoria de la Orden de 4 de noviembre de 2013, del Consejero de Economía y Empleo y del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que fue aprobado el Manual de Senderos Turísticos de Aragón, y de la Orden VMV/278/2017, de 24 de febrero, por la que se modificó.

De considerar esta sugerencia, debería acomodarse el título del proyecto de orden que incluye la referencia a la modificación del Manual de Senderos Turísticos de Aragón.

Es todo cuanto procede informar, sin perjuicio de cualquier otra consideración mejor fundada en Derecho.

Firmado electrónicamente

Javier Callizo Soneiro.  
Secretario General Técnico del Dpto. de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial.