

Expediente: 26/2011

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen:29/2011, de 13 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 13 de junio de 2011,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 9 de mayo de 2011 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2011.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido -que, en buena medida, contiene documentos y actuaciones que dieron lugar a nuestro anterior dictamen 36/2010, de 17 de junio- resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 154/2008, de 18 de abril, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, se ordena iniciar el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos catalogados en la Comunidad Foral de Navarra, y se designa a la Subdirección de Deporte del Instituto Navarro del Deporte como órgano encargado de su elaboración y tramitación.

2. Orden Foral 258/2008, de 30 de junio, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se somete a información pública, mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos catalogados en la Comunidad Foral de Navarra.

3. Observaciones y alegaciones realizadas por: el Departamento de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana; Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada; Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada; Ayuntamiento de Etxalar; Asociación Amigos de las Cañadas de Navarra; Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones; don ...; Consorcio Turístico del Pirineo Navarro; don ...; Consorcio Turístico de Bértiz; y don ... y doña ..., en representación de

4. Con fecha 13 de noviembre de 2009, se envía el nuevo texto del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra a todos los departamentos del Gobierno de Navarra, concediendo un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones.

5. Alegaciones presentadas al nuevo texto del proyecto de Decreto Foral por la Dirección General de Turismo-Institución Príncipe de Viana.

6. Elaboración de memorias justificativa, de 28 de enero de 2010, y económica, de igual fecha, esta última con la firma de la Intervención del Departamento de Economía y Hacienda; memoria normativa, en la que se concluye que la norma en elaboración constituye desarrollo reglamentario de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, de fecha 13 de enero de 2010. Se elabora, igualmente, un informe sobre impacto por razón de sexo, de 14 de enero de 2010, destacando que la norma proyectada carece de impacto en este campo. Y, por último, se redacta una memoria organizativa, de 14 de enero de 2010, en la que se concluye que el proyecto de Decreto Foral no lleva aparejada modificación alguna en la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, pues “a pesar de que el órgano consultivo cuya creación se prevé en la disposición adicional única no está compuesto exclusivamente por personas pertenecientes a la Administración Foral, ello no supone en ningún caso la integración de dichos miembros, por su mera participación en el órgano, en aquella”.

7. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de 21 de enero de 2010, en el que después de valorar las distintas aportaciones y alegaciones recibidas, se concluye que el proyecto de Decreto Foral se ha elaborado observando los trámites procedimentales legalmente previstos.

8. El proyecto de Decreto Foral fue remitido al Consejo Navarro de Deporte, el cual, con fecha 28 de diciembre de 2008, emitió informe favorable por unanimidad de los presentes, según se acredita por certificación del Secretario del propio Consejo, el 14 de enero de 2009.

9. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión celebrada el 24 de marzo de 2010, informó favorablemente –tanto la representación de la Comunidad Foral, como los representantes de las entidades locales- el proyecto de Decreto Foral, según certifica la Secretaria de dicha Comisión en documento fechado el 24 de marzo de 2010.

10. Informe, de 15 de marzo de 2010, del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación en el que, tras recomendar algunas modificaciones de forma y estructura de la norma, concluye que su tramitación es adecuada.

11. Informe de la Sección de Régimen Jurídico-Administrativo de Familia, Deporte e Igualdad, de 23 de abril de 2010, que considera que las modificaciones introducidas en el texto del proyecto de Decreto Foral, así como los trámites realizados, son conformes con las recomendaciones formuladas por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

12. El Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación certifica, el 29 de abril de 2010, que en la sesión semanal de igual fecha la Comisión de Coordinación, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el Acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra.

13. Certificación del Director General de Presidencia en el que se hace constar que el Gobierno de Navarra, en sesión de 3 de mayo de 2010, adoptó el Acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral a efectos de petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

14. Dictamen 36/2010, de 17 de junio, del Consejo de Navarra, en relación con el proyecto de Decreto Foral, en el que se concluye el ajuste de la norma al ordenamiento jurídico, con la salvedad del artículo 13.2.

15. Propuesta de aprobación del Proyecto realizada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de 28 de junio de 2010.

16. Informe de 5 de noviembre de 2010 de la Secretaría General Técnica del Departamento concernido con los cambios propuestos, a la vista del dictamen del Consejo de Navarra y -según se lee- de "la conveniencia de

simplificar el procedimiento de homologación y autorización de los senderos de uso deportivo, al objeto de dar cumplimiento a la finalidad de simplificación administrativa y eliminación de las cargas administrativas innecesarias, proclamada por la Ley Foral 15/2009, de 9 de diciembre, de medidas de simplificación administrativa para la puesta en marcha de actividades empresariales o profesionales”.

17. Alegaciones al nuevo texto presentadas por la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, fechadas el 12 de noviembre de 2010.

18. Remisión del Proyecto a la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, con fecha 22 de noviembre de 2010; y envío por esta última de “su acuerdo con el texto actual”, con fecha 26 de noviembre de 2010.

19. Certificado expedido por el Secretario del Consejo Navarro del Deporte en el que se hace constar que el Proyecto ha obtenido el informe favorable del mismo en sesión ordinaria de 23 de noviembre de 2010.

20. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, de 21 de diciembre de 2010, justificativo de la necesidad de sometimiento del Proyecto a un nuevo trámite de información pública.

21. Orden Foral 404/2010, de 23 de diciembre, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, por la que se somete a información pública el proyecto de Decreto Foral, mediante su publicación -el 8 de marzo de 2011- en el Boletín Oficial de Navarra.

22. Estudio de cargas administrativas, de 11 de abril de 2011.

23. Propuesta de acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto, a efectos de la petición del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra, realizada por el Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, con fecha 19 de abril de 2011.

24. Certificado, de 3 de mayo de 2011, expedido por el Director General de Presidencia en el que se hace constar que el Gobierno de Navarra, en su sesión de 2 de mayo de 2011, adoptó el Acuerdo de toma en consideración del Proyecto a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra.

25. Ejemplar del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, veinte artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos señala cómo la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte en Navarra, se dictó en desarrollo de la competencia exclusiva en materia de promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio que atribuye a Navarra el artículo 44.14 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA). Pues bien, el presente Decreto Foral –dice la exposición de motivos- tiene por objeto dar cumplimiento a las previsiones legales contenidas en los artículos 3,5.b y 23 de la Ley Foral 15/2001.

Como advierte el texto preliminar de este proyecto de Decreto Foral, una parte importante de las actividades deportivas en el medio natural se desarrollan en torno a caminos que discurren por sendas, cañadas, caminos reales, rutas, pistas forestales y otras vías de similares características. Dichos caminos, a través del procedimiento de homologación y autorización previsto en el presente Decreto Foral –dice el texto expositivo-, se constituirán en senderos deportivos de uso público, incorporándose a la Red Navarra de Senderos Deportivos de Uso Público, e inscribiéndose en el Registro de Senderos Deportivos de Navarra. El artículo 75 de la Ley Foral del Deporte de Navarra -continúa- establece el régimen general aplicable a

las instalaciones deportivas de uso público radicadas en territorio de la Comunidad Foral, previendo un concepto amplio de instalación deportiva de uso público; y el artículo 4 del Decreto Foral 38/2009, de 20 de abril, establece que las instalaciones deportivas se clasifican en espacios deportivos, espacios complementarios y complejos deportivos. Entre los espacios deportivos -afirma la exposición de motivos- deben destacarse, por lo que aquí interesa, las áreas de actividad, definidas como espacios no estrictamente deportivos, como son las infraestructuras o los espacios naturales, sobre los que se desarrollan actividades físico-deportivas porque se han adaptado o se utilizan habitualmente para el desarrollo de las mismas. Los senderos deportivos de uso público regulados en el presente Decreto Foral –señala- tendrían su encaje en dicha tipología. Por otra parte concluye el texto expositivo, la Administración deportiva de la Comunidad Foral, competente en la materia, recaba a través del presente Decreto Foral la colaboración de la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, reconociéndosele a dicha Federación una serie de competencias propias y otras delegadas. Las funciones que se ejerzan por delegación se realizarán bajo la coordinación y tutela de la Administración deportiva, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.2.e) de la Ley Foral del Deporte de Navarra.

El artículo 1 fija el objeto de la norma, que no es otro que la creación de la Red Navarra de Senderos Deportivos de Uso Público, la regulación de las condiciones para la ordenación, señalización, homologación, conservación y autorización de aquellos senderos que pasen a formar parte de la misma, así como la creación y regulación del Registro de Senderos Deportivos de Navarra, todo ello con la finalidad de permitir el uso de los senderos para la práctica deportiva.

El artículo 2 define el sendero deportivo como todo camino peatonal que, localizándose durante la mayor parte de su recorrido en el medio natural y siguiendo en lo posible sendas, cañadas, caminos reales, rutas, pistas forestales u otras vías, sea balizado, homologado y autorizado de acuerdo con lo dispuesto en el presente Decreto Foral, esté habilitado o

preparado para la práctica del senderismo deportivo y, por tanto, se constituya en un área de actividad deportiva.

Los objetivos de la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de senderos deportivos aparecen referenciados en el artículo 3. El artículo 4 aborda la clasificación y señalización de los senderos deportivos. La clasificación de los senderos viene determinada por el hecho de la duración y de la longitud: así, si resultan de duración superior a una jornada y con una longitud mínima de 50 kilómetros constituirán “Gran Recorrido” (GR); si se pueden realizar en una jornada y la longitud es inferior a 50 kilómetros constituyen “Pequeño Recorrido” (PR), y si la longitud es inferior a 10 kilómetros se denominan “Sendero Local” (SL). Las señalizaciones de los senderos son blanco y rojo, blanco y amarillo y blanco y verde, respectivamente, marcas, por otra parte, registradas por la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada.

El artículo 5, bajo la rúbrica de “Funciones de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra”, lleva a cabo una enumeración abierta de funciones, entre las que cabe reseñar la de revocar la homologación y autorización de senderos deportivos y ejercer las funciones de registro de los senderos deportivos de uso público de Navarra.

En el artículo 6 se contemplan las funciones del Departamento competente en materia de medio ambiente y desarrollo rural en relación con los senderos deportivos de uso público de Navarra. Entre ellas cabe citar la de emitir informe preceptivo y vinculante, con carácter previo a la homologación y autorización de los senderos, referido a la idoneidad de la inclusión de los mismos en la Red Navarra de Senderos Deportivos de Uso Público en relación con su repercusión en el medio natural.

El artículo 7 contiene las funciones del Departamento competente en materia de cultura y turismo en relación con estos senderos. A señalar, entre otras, la de emitir informe preceptivo y vinculante con carácter previo a la homologación y autorización de los senderos, referido a su señalización en relación con su repercusión en los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra.

Las funciones de la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada aparecen reseñadas en el artículo 8. Además de las previstas con carácter general en el artículo 49.1 de la Ley Foral 15/2001, se le encomienda la homologación de los senderos, así como la emisión de informe preceptivo y vinculante en relación con la modificación de los mismos. Ejercerá, igualmente, por delegación, bajo la coordinación y tutela de la Administración deportiva de la Comunidad Foral, una serie de funciones de carácter administrativo que aparecen mencionadas en el precepto. En este caso, la Federación actuará como agente colaborador de la Administración Pública.

El artículo 9 recoge la iniciación del procedimiento de homologación y autorización de los senderos deportivos, que se llevará a cabo mediante una solicitud del promotor dirigida a la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra, o bien de oficio por dicha Administración. Promotor de un sendero podrá serlo cualquier persona física o entidad pública o privada que cumpla los requisitos exigidos en el presente Decreto Foral. A la solicitud deberán acompañar una serie de documentos reseñados en este precepto. Si la documentación resultare incompleta, se prevé un plazo de 10 días para subsanar los defectos.

La instrucción del procedimiento es el título que encabeza el artículo 10. La Administración deportiva de la Comunidad Foral, una vez que ha comprobado que el proyecto tiene toda la documentación exigida, lo remitirá a los Departamentos competentes en materia de medio ambiente y desarrollo rural, y de cultura y turismo, teniendo todos ellos que emitir su informe en el plazo de dos meses. Una vez recibidos los oportunos informes, o transcurrido el plazo para su emisión –en cuyo caso, se considera favorable a la homologación del sendero-, la Administración deportiva de la Comunidad Foral remitirá el proyecto a la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, al objeto de homologación.

En el artículo 11 se recoge la homologación por parte de la Federación citada, realizada mediante resolución de su Presidente, y la posterior autorización definitiva por la Administración deportiva de la Comunidad

Foral, tras comprobar que el sendero se adapta a una finalidad deportiva, lo cual conllevará la inscripción del sendero y de su promotor en el Registro de Senderos Deportivos de Navarra. La denegación de la homologación o de la autorización podrá ser objeto de recurso en los términos previstos legalmente.

El plazo de resolución del procedimiento y de notificación será -como establece el artículo 12- de seis meses contados desde la presentación de la solicitud, siendo susceptible de suspensión conforme a lo prevenido en la legislación reguladora del procedimiento administrativo.

El periodo de validez de la homologación y de la autorización tendrá un plazo de cuatro años, pudiendo solicitarse su renovación, tal y como se contiene en el artículo 13.

Se prevé en el artículo 14 la modificación de los senderos deportivos cuando existan causas que la justifiquen, conforme al mismo procedimiento establecido para solicitar su homologación y autorización. La modificación derivada de una obra pública o privada requerirá, además, la presentación de un trazado alternativo y el compromiso del promotor del sendero de financiar su establecimiento.

En el artículo 15 se contempla la revocación de la homologación y de la autorización de los senderos deportivos cuando dejen de cumplir las condiciones impuestas por la normativa, por razones de seguridad o por motivos de interés público. Si las razones son de interés público, la Administración deportiva de la Comunidad Foral deberá indemnizar al promotor por los perjuicios ocasionados.

El artículo 16 define la Red de Senderos Deportivos de Uso Público como aquella formada por todos los senderos homologados y autorizados de la Comunidad Foral de Navarra que se encuentren inscritos en el Registro de Senderos Deportivos de Navarra dependiente de la Administración deportiva de la Comunidad Foral.

Los senderos deportivos en espacios sometidos a limitaciones quedarán regulados, en primer lugar, por lo dispuesto en su normativa específica, siendo de aplicación el Decreto Foral en todo aquello que resulte compatible con la misma, tal y como previene el artículo 17. La aplicación de esta norma reglamentaria –señala el precepto citado- se realizará conforme a las disposiciones previstas en la legislación reguladora de la ordenación del territorio y urbanismo.

El artículo 18 hace mención de los usos compatibles con la actividad de senderismo, si bien determina que el Departamento competente en materia de medio ambiente y desarrollo rural podrá establecer restricciones, temporales o definitivas, a estos usos e incluso a la propia actividad de senderismo, si fuera necesario para la protección de ecosistemas sensibles, masas forestales con alto riesgo de incendio o especies protegidas.

La financiación del establecimiento y mantenimiento de los senderos deportivos homologados y autorizados correrá a cargo del promotor de los mismos, según señala el artículo 19, que, a su vez, prevé que el Gobierno de Navarra, junto con la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, podrá colaborar en el mantenimiento de los senderos de Gran Recorrido.

En cuanto al régimen sancionador en materia de senderos deportivos, el artículo 20 remite a lo establecido, con carácter general, por la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra.

La disposición adicional única señala que la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra creará un órgano de participación en la materia, que estará compuesto por representantes de los Departamentos incumbidos, junto con un representante de la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, otro de la Federación Navarra de Municipios y Concejos y cuatro en representación de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra. Dicho órgano estará adscrito al Instituto Navarro del Deporte y tendrá, entre otras funciones, las de planificación, evaluación del cumplimiento de la normativa y fomento de la

integración de los senderos incluidos en las redes nacionales e internacionales.

La disposición transitoria única contempla la incorporación de senderos homologados a partir del 1 de enero de 2007 a la Red Navarra de Senderos Deportivos de Uso Público, previa autorización de la Administración deportiva de la Comunidad Foral, siempre y cuando se acredite la existencia de un promotor que asuma su financiación y mantenimiento. Para dichos senderos, el cómputo del periodo de validez de cuatro años de la homologación y de la autorización se efectuará desde la última homologación. El resto de senderos deportivos tendrán que renovar su homologación y autorización conforme a lo prevenido en el Decreto Foral que ahora se dictamina.

La primera de las dos disposiciones finales habilita a los titulares de los Departamentos del Gobierno de Navarra competentes en materia de deporte, medio ambiente y desarrollo rural, y cultura y turismo, para el desarrollo normativo del Decreto Foral en sus respectivos ámbitos competenciales; la segunda, dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra y, en particular, de sus artículos 3, 5.b) y 23.

Por tanto, este dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 19.1 en relación con el artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001. Este último precepto citado establece en su letra f) el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, por lo que, con independencia de

los diversos criterios doctrinales existentes al respecto, la determinación de tal carácter ha de realizarse de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado precepto y atendiendo a la noción de reglamento “ejecutivo”, fijada por la jurisprudencia referida a igual trámite consultivo.

De otro lado, la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV. Se trata en este caso de un proyecto de Decreto Foral contenedor de una disposición reglamentaria, que a la vista de la exposición de motivos resulta suficientemente motivado, como exige el artículo 58 de la Ley que se acaba de citar.

Constan en el expediente las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como el informe de evaluación de impacto por razón de sexo y el estudio de cargas administrativas. Obran, igualmente, en el expediente los informes favorables tanto de la Comisión Foral de Régimen Local, como del Consejo Navarro del Deporte. Constan, también, informes del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de la Sección de Régimen Jurídico-Administrativo de Familia, Juventud, Deporte e Igualdad del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, así como las alegaciones presentadas por la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada. Se encuentra, igualmente, en el expediente, certificado del Director de Servicio de Acción Legislativa y Coordinación mediante el que se acredita el examen del proyecto de Decreto Foral por la Comisión de Coordinación. Por último, el proyecto de Decreto Foral fue sometido a información pública mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, de 8 de marzo de 2011.

Es de observar que a través de una larga elaboración de la norma en estudio, que se inicia en 2008, ésta ha experimentado diversos avatares de modo que si bien inicialmente, en 2008, se partió de una versión del Proyecto bajo la denominación de “proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos catalogados en la Comunidad Foral de Navarra”, que fue objeto de

información pública a través de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra de la Orden Foral 154/2008, de 18 de abril, de la Consejera de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, y de las correspondientes alegaciones, valoradas oportunamente por la Administración; más tarde, y, en buena medida por la admisión de algunas de las observaciones formuladas, como señala expresamente el Instituto Navarro del Deporte, ha experimentado un cambio significativo empezando por el propio título, que ahora responde a la siguiente denominación: “Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra”.

Pues bien, ese texto fue dictaminado por el Consejo de Navarras (dictamen 36/2010, de 17 de junio), concluyendo que el Proyecto se ajustaba al ordenamiento jurídico, con la salvedad del entonces artículo 13.2, referida al tratamiento del silencio negativo. A la vista de ello, y de otras consideraciones, se planteó la modificación de dicho texto -que es el que se dictamina- que incorpora las siguientes novedades: a) Modificación del artículo 13 (ahora artículo 12); b) supresión de la exigencia de informe previo de la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada para la autorización de senderos, manteniéndose sólo la homologación; c) supresión de la autorización provisional por parte del Instituto Navarro del Deporte, previéndose sólo la autorización definitiva (ahora, autorización); y d) la referencia de la disposición transitoria única al 1 de enero de 2004, dada la dilación en la tramitación del Proyecto, se sustituye por la de 1 de enero de 2007. Este nuevo texto, con las modificaciones señaladas, ha sido objeto de alegaciones por parte de la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada (con el acuerdo final de la misma) e informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte. El Proyecto, en esta nueva versión, ha sido sometido a información pública mediante su publicación en el Boletín Oficial de Navarra de 8 de marzo de 2011. Se acompaña con el texto el estudio de cargas administrativas.

El Proyecto, con las modificaciones apuntadas, fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en su sesión de 2 de mayo de

2011, a efectos de la preceptiva emisión de dictamen por el Consejo de Navarra.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN). Y la tramitación del proyecto de Decreto Foral, a la vista de lo que se acaba de señalar, se considera ajustada al ordenamiento jurídico.

II.2ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) –singularmente, de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente –en particular, el artículo 56.2 y 3-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por otra parte, siendo el proyecto de Decreto Foral una norma reglamentaria ejecutiva, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular la Ley Foral 15/2001, de 5 de diciembre, del Deporte.

A) *Habilitación y rango de la norma*

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen cumple con lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley Foral 15/2001 que habilita al Gobierno de Navarra a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la misma. Por tanto, la habilitación se encuentra en dicha Ley Foral y el rango es el adecuado a esta disposición reglamentaria.

B) *Justificación*

El dictado del proyecto de Decreto Foral se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y recoge también su exposición de motivos, en la necesidad de cumplir las previsiones de los artículos 3, 5.b) y 23 de la Ley Foral 15/2001.

C) Contenido

El contraste del Decreto Foral proyectado con el ordenamiento jurídico y, en particular, con la Ley Foral 15/2001, no ofrece tacha de legalidad alguna.

Los artículos 1 a 4, más arriba descritos, relativos al objeto, definición de sendero, objetivos de la actuación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en materia de senderos deportivos y clasificación de los mismos, no contravienen las previsiones de la Ley Foral de la que trae causa esta norma reglamentaria y se ajustan a los objetivos de política deportiva recogidos en el artículo 3 de la Ley Foral 15/2001, singularmente, a lo prevenido en su letra k), a saber, promover y velar por el aprovechamiento adecuado y equilibrado del medio natural como espacio necesario para la práctica de determinadas actividades deportivas, velando en todo momento por la compatibilidad de la práctica deportiva con la protección del medio ambiente. No obstante, hay que advertir que si bien el artículo 1 establece como objeto de la norma reglamentaria la creación y regulación del Registro de Senderos Deportivos de Navarra, en el resto del articulado se menciona el Registro, pero no se recoge en un apartado singularizado la creación y regulación del mismo.

Las funciones de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra contenidas en el artículo 5 se ajustan a la previsión recogida en el artículo 6 de la Ley Foral 15/2001, precepto en el que se enumeran las competencias de dicha Administración.

Los artículos 6 y 7 determinan las funciones de los Departamentos competentes en materia de medio ambiente y desarrollo rural, y de cultura y turismo, en las materias que les afectan, sin que quepa observar tacha alguna de legalidad.

Las funciones de la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada están contenidas en el artículo 8. Dicha Federación ejercerá funciones propias y funciones delegadas, bajo la coordinación y tutela de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra, en los términos recogidos en el artículo 49 de la Ley Foral 15/2001. Se ajusta, por tanto, a lo establecido en el ordenamiento jurídico, si bien habrá que ajustar las letras del número 2 de dicho artículo, pues se reitera en la enumeración la letra c.

La iniciación del procedimiento de homologación y autorización de los senderos deportivos cuya regulación se contiene en el artículo 9 se ajusta a los cánones exigidos en el procedimiento administrativo común, atemperándose, por tanto, a lo establecido en la LRJ-PAC. Se prevé, en este precepto, que el sendero pueda discurrir por un Espacio Natural Protegido u otro lugar con un régimen especial de protección, en cuyo caso –como es preceptivo- deberá presentarse también la previa autorización del Departamento competente en materia de medio ambiente.

El artículo 10 recoge la instrucción del procedimiento. La expresa referencia de la norma a la aplicación de la “normativa reguladora del procedimiento administrativo” corrobora la corrección jurídica de la misma.

El artículo 11 contempla la homologación por parte de la Federación Navarra de Montaña y Escalada, así como la autorización posterior de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de Navarra. Dicha autorización conllevará la inscripción del sendero y de su promotor en el Registro de Senderos Deportivos de Navarra. Nada que objetar.

El artículo 12, bajo el epígrafe “Plazo de resolución del procedimiento y de notificación”, contiene su fijación en seis meses contados desde la presentación de la solicitud. Se contempla en la norma su suspensión “en los supuestos y términos previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo”. No ofrece reparo jurídico alguno.

El periodo de validez de la homologación y de la autorización que alcanza los cuatro años según el artículo 13, con posibilidad de solicitar su renovación, no presenta obstáculo legal alguno.

El artículo 14 prevé el procedimiento de modificación de los senderos deportivos cuando existan causas que lo justifiquen, estableciéndose, en términos generales, el mismo procedimiento que para la homologación y autorización de aquéllos. Se contiene en esta norma el caso de un proyecto de obra pública o privada que afecte al sendero y -aunque nada se dice en el precepto- reúna los requisitos legales para su construcción; en este supuesto, la modificación requerirá, además, la presentación de un trazado alternativo y el compromiso del promotor del sendero de financiar su establecimiento. No presenta objeción jurídica alguna.

El artículo 15 contiene la revocación de la homologación y de la autorización cuando los senderos dejen de cumplir las condiciones impuestas por la normativa, o bien por razones de seguridad o por motivos de interés público; en este último caso, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra deberá indemnizar al promotor por los perjuicios que aquélla le hubiese ocasionado. El contenido de este precepto se ajusta a las pautas normativas de la revocación administrativa.

El artículo 16 preceptúa que la Red Navarra de Senderos Deportivos de Uso Público quedará formada por todos los senderos homologados y autorizados, inscritos en el Registro de Senderos Deportivos de Navarra. No merece ningún reproche jurídico.

En el artículo 17 se contempla la existencia de senderos deportivos en espacios sometidos a limitaciones. La norma se remite a lo dispuesto en su normativa específica, siendo de aplicación el presente Decreto Foral “en todo aquello que resulte compatible con la misma”. En todo caso, la aplicación de este Decreto Foral se realizará conforme a las disposiciones previstas en la legislación reguladora de la ordenación del territorio y el urbanismo. No ofrece tacha de legalidad alguna.

El artículo 18 considera usos compatibles con la actividad de senderismo los usos tradicionales que puedan ejercitarse en armonía con el tránsito senderista, así como el turismo en la naturaleza, el montañismo y otros, “siempre que se respete la prioridad del tránsito de los que van andando y no degraden el entorno natural”. Se establece la previsión de que

el Departamento competente en materia de medio ambiente y desarrollo rural pueda restringir, temporal o definitivamente, ciertos usos e incluso la propia actividad senderista, en aras de la protección de ecosistemas sensibles, de masas forestales con alto grado de incendio o de especies protegidas. El precepto no ofrece reparo legal alguno.

El artículo 19 contempla la financiación del establecimiento y mantenimiento de los senderos deportivos homologados y autorizados por cuenta del promotor de los mismos, previendo la colaboración del Gobierno de Navarra, junto con la Federación Navarra de Deportes de Montaña y Escalada, en el mantenimiento de los senderos de Gran Recorrido. Tales previsiones no contravienen el ordenamiento jurídico.

El régimen sancionador, contenido en el artículo 20, será el regulado en los artículos 86 y siguientes de la Ley Foral 15/2001, de 5 de julio, del Deporte de Navarra, pues a dicha norma nos remite el precepto.

La disposición adicional única prevé la creación por parte de la Administración deportiva de la Comunidad Foral de un órgano de participación y representativo de los distintos sectores afectados, que quedará adscrito al Instituto Navarro del Deporte. En dicha disposición se lleva a cabo una remisión a la aplicación de la norma que contiene “la legislación reguladora de los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad Foral”, es decir a la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre. No ofrece tacha alguna de legalidad.

La disposición transitoria única contempla la incorporación de senderos a la Red Navarra de Senderos Deportivos de Uso Público homologados a partir del 1 de enero de 2007 hasta la entrada en vigor del Decreto Foral examinado, sin que se aprecie obstáculo legal alguno a semejante previsión.

Las dos disposiciones finales contienen la habilitación normativa a los titulares de los Departamentos competentes y la entrada en vigor de la norma, respectivamente, sin que ofrezcan objeción legal alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la creación y conservación de los senderos deportivos de uso público de la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.