Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

GOBIERNO
DE ESPAÑA

**DELEGACIÓN
DEL GOBIERNO
EN ARAGÓN**

SECRETARÍA GENERAL

SERVICIO DE ASUNTOS
JURÍDICOS

O F I C I O

S/REF.
N/REF. LRA/pb
FECHA La de firma electrónica
ASUNTO Requerimiento Decreto 111/2022, 13 de julio.

EXCMO. SR, PRESIDENTE DEL GOBIERNO DE ARAGON.

Con fecha 22 de julio de 2022 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el Decreto 111/2022, de 13 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro.

En el apartado 2.8.3, en relación con las "Actividades de uso público turísticas, recreativas y deportivas", incluido en el apartado 2 sobre "Regulación de usos" del Capítulo IV sobre "Definición y medidas" del Anexo I – Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro, se dispone lo siguiente:

"2.8.3. Se prohíbe el uso recreativo y de ocio de drones, excepto en la zona de uso general.

El sobrevuelo de drones en las zonas de reserva, uso limitado y uso compatible, a excepción del servicio de la Reserva Natural Dirigida, requerirá autorización y estará condicionada a su realización por parte de un profesional, para actividades divulgativas o científicas y fuera del período comprendido entre el 1 de marzo y el 30 de junio"

Igualmente, en el cuadro Anexo I.3, sobre Régimen de autorizaciones (actividades, usos y aprovechamientos autorizables), se reseña tal prohibición al designar a la autoridad competente para la concesión de las autorizaciones a que se refiere el apartado 2.8.3.

Se considera que estos apartados invaden las competencias exclusivas del Estado en materia control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo recogida en el artículo 149.1.20ª de la Constitución.

En coherencia con dicha previsión constitucional, la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, en su artículo tercero dispone:

"Artículo tercero,

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

El Gobierno podrá fijar las zonas en las que se prohíba o restrinja el tránsito de aeronaves sobre territorio español, los canales de entrada y salida en el mismo y los aeropuertos aduaneros.

También podrá suspender, total o parcialmente, las actividades aéreas en su territorio por causas graves".

Asimismo, la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, establece en su disposición adicional undécima lo siguiente:

"Disposición adicional undécima. Uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

1. *Las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.*

2. *En la tramitación de las limitaciones o prohibiciones a que se refiere el apartado anterior se recabará con carácter preceptivo el informe de la Comisión Interministerial de Defensa y Fomento".*

Asimismo, el artículo 19 del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre[1], en sus apartados segundo y tercero, establece lo siguiente:

"2. Las restricciones en los parques nacionales serán las establecidas en su legislación específica y en el resto de los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos Red Natura 2000, las siguientes:

a) *El sobrevuelo de aeronaves de motor a una altura sobre el terreno que impida el normal uso y disfrute del espacio o produzca alteraciones que repercutan en los objetivos de conservación del espacio, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en dicha conservación, en particular teniendo en cuenta la inmisión sonora o contaminante de estas aeronaves.*

b) *El sobrevuelo de cualquier otra aeronave en las zonas de nidificación durante la temporada de reproducción o en zonas de concentración de*

[1] Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, por el que se desarrolla el Reglamento del Aire y disposiciones operativas comunes para los servicios y procedimientos de navegación aérea y se modifican el Real Decreto 57/2002, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Circulación Aérea; el Real Decreto 862/2009, de 14 de mayo, por el que se aprueban las normas técnicas de diseño y operación de aeródromos de uso público y el Reglamento de certificación y verificación de aeropuertos y otros aeródromos de uso público; el Real Decreto 931/2010, de 23 de julio, por el que se regula el procedimiento de certificación de proveedores civiles de servicios de navegación aérea y su control normativo; y el Reglamento de la Circulación Aérea Operativa, aprobado por Real Decreto 601/2016, de 2 de diciembre.

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

aves durante otras fases del ciclo vital, como la hibernación y migración de las especies protegidas.

c) El sobrevuelo con fines turísticos no autorizado por el gestor del espacio protegido.

3. Lo dispuesto en el apartado 2 se entiende sin perjuicio de la autorización por el gestor del espacio protegido al uso de aeronaves para su conservación, así como de la operación de las aeronaves del Estado españolas, autorizadas por la autoridad aeronáutica competente militar, cuando se trate de aeronaves militares, o por el Departamento competente sobre la actividad en relación con el resto de las aeronaves del Estado, cuando sea inexcusable para el cumplimento de las misiones encomendadas o por razones de emergencias y de los vuelos para la realización de operaciones aéreas especiales y otros vuelos de emergencia destinados a atender a la población del entorno, previa comunicación al gestor del espacio protegido".

Por último, el artículo 22.2 del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre, completa este régimen estableciendo el órgano competente para la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 19.2, articulando los instrumentos de cooperación con las Comunidades Autónomas en orden a la salvaguarda de las respectivas competencias, al establecer que:

"2. Los volúmenes de espacio aéreo asociados a las zonas restringidas por motivos medioambientales reguladas en el artículo 19 se establecerán por CIDEFO, a propuesta de la autoridad ambiental que corresponda, atendiendo, según proceda, a las restricciones establecidas en la legislación sobre parques nacionales o a las necesidades de conservación establecidas en las normas reguladoras de los espacios protegidos.

Para la aplicación de las restricciones establecidas en el artículo 19.2 letras a) y b), y la delimitación de los volúmenes de espacio aéreo asociados se tendrán en cuenta las guías y criterios orientativos a que se refiere el artículo 19.1, los análisis de riesgo y evaluaciones y evidencias científicas aportadas en el procedimiento de establecimiento de estas zonas restringidas, así como los principios de proporcionalidad, no discriminación y coherencia. Las restricciones establecidas en el artículo 19.2 letra c), abarcarán la delimitación territorial de espacio protegido conforme a lo dispuesto en sus respectivas normas reguladoras.

A estos efectos, la autoridad con competencias sobre el espacio protegido facilitará a CIDEFO las coordenadas de delimitación territorial del espacio y la identificación de las necesidades de protección medioambiental y, en su caso, los análisis de riesgo y evaluaciones y evidencias científicas que las soportan".

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

Por lo tanto, conforme al orden constitucional de distribución de competencias corresponde al Estado establecer, también en los espacios naturales protegidos, las zonas restringidas por motivos medioambientales y las limitaciones y prohibiciones para el sobrevuelo de aeronaves[2] en el espacio aéreo asociado a ellas.

En este sentido se han pronunciado, entre otras, la STC 82/2012, citando la STC 46/2007, FJ 5º:

> *"Abordando ya la resolución del primer aspecto mencionado, debemos partir de nuestra consolidada doctrina respecto a la concurrencia de competencias estatales y autonómicas en el territorio derivadas de títulos jurídicos distintos, doctrina según la cual (STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ5):*
>
> *"...las situaciones de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico han de resolverse, en primer lugar, acudiendo a técnicas de colaboración y concertación. De esta forma resultará imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas implicadas en la búsqueda de aquellas soluciones con las que consiga optimizar el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, pudiendo elegirse en cada caso las técnicas que se estimen más adecuadas. En definitiva, la concurrencia competencial no puede resolverse en términos de exclusión, sino que ha de acudirse a un expediente de acomodación e integración de los títulos competenciales -estatal y autonómico- que convergen sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a cohonestarse.*
>
> *Ahora bien, también hemos establecido que, para el caso de que los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra. Para ello, habrá que tomar en consideración , como señala el fundamento jurídico 30 de la STC 40/1998, de 19 de febrero, cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les*

2 Aeronaves entre las que se incluyen los llamados "drones" o "aeronaves no tripuladas", en la terminología utilizada por la normativa de aplicación, el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2018 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea, y sus disposiciones de aplicación y desarrollo, e incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, de acuerdo con su artículo 11.b):

> "Articulo once.
> Se entiende por aeronave:
> (...) b) Cualquier máquina no tripulada que pueda sustentarse en la atmósfera por reacciones del aiere que no sean las reacciones de la misma contra la superficie de la tierra y opere o esté diseñada para operar de forma autónoma o para ser pilotada a distancia sin un piloto a bordo".

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

corresponden. En este sentido, hemos declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de la competencia sobre puertos y aeropuertos, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas".

Esta doctrina es expuesta en la STSJ de Castilla y León 768/2019, de 20 de mayo de 2019, FJ 2º, reiterada en la STSJ de Castilla y León 700/2020, de 25 de junio de 2020, FJ 2º, y en la STSJ de Castilla La Mancha 42/2022, de 28 de febrero de 2022, FJ 3º, en los siguientes términos:

"El artículo 149.1.20 de la Constitución española, atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. En el ejercicio de esta competencia, la disposición adicional undécima de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, relativa al uso del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, establece en su apartado 1 que las limitaciones o prohibiciones de vuelo a las aeronaves en los espacios naturales protegidos y en los espacios protegidos de la Red Natura 2000 se establecerán por el Gobierno de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.

En consecuencia, ha de ser el Estado el que, en el ejercicio de sus competencias, establezca estas prohibiciones o restricciones a cualquier tipo de actividad que se desarrolle en el espacio aéreo en todo el territorio español, por lo que procede la estimación de este recurso.

A lo dicho no es obstáculo el que la Comunidad Autónoma haya intentado, sin éxito, que el Estado procediera a la modificación de su normativa en la materia o el establecimiento de normas coordinadas por ambas Administraciones, pues estamos ante una cuestión de competencia exclusiva del Estado no disponible y que es prevalente dado el interés general subyacente en su atribución estatal al afectar al espacio aéreo nacional y sujeto a una normativa incluso supranacional.

En concreto, la STSJ de Castilla La Mancha 42/2022, de 28 de febrero de 2022, FJ 3º, concluye esta cuestión en los siguientes términos:

"Partiendo, como hemos expuesto, de la identidad sustancial de la problemática que ahora analizamos, procede la estimación del recurso, y la declaración de nulidad de las normas impugnadas, por falta de

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en la regulación del espacio y tránsito aéreo. Añadimos que los razonamientos reproducidos no quedan en modo alguno desvirtuados por la afirmación de que la normativa impugnada "presupone ex ante la competencia estatal" ni por el alegado incumplimiento o inactividad regulatoria por parte del Estado. Tampoco por la alegada transposición de derecho comunitario, en este caso la Directiva Hábitat, , al amparo del artículo 4 bis de la LOPJ que tiene como destinatarios a Jueces y Tribunales. Tampoco puede ampararse en títulos competenciales autonómicos como la promoción y ordenación del territorio y la promoción del deporte y ordenación del ocio, pues, como se razona más arriba, se trata de una competencia exclusiva que no puede verse limitada por competencias de la Comunidad Autónoma sobre las que tiene prevalencia, prevalencia derivada del interés general, prioritario bore los intereses que puedan tener o defender otras entidades territoriales. Finalmente, y sin perjuicio de que no pueda concluirse que concurre la vinculación a actos propios de la Administración General del Estado (en relación a la afirmación de que por la entidad pública ENAIRE se indica que deben respetarse los límites previstos en los Planes de Gestión) lo relevante es que se trata de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma que no respetan, reiteramos, el régimen competencial diseñado por la C.E.".

En definitiva, este centro directivo considera que el apartado 2.8.3 del Anexo I, así como la reseña de tal prohibición vinculándola al apartado 2.8.3 en el cuadro del Anexo I.3 - Régimen de autorizaciones (actividades, usos y aprovechamientos autorizables), ambas del Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro, vulneran las competencias estatales exclusivas en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo recogidas en el artículo 149.1.20ª, en tanto que las ignora y condiciona su ejercicio, al prohibir indebidamente, esto es, sin competencia para ello, el sobrevuelo de drones («aeronaves no tripuladas») sobre dicho espacio natural, condicionándolo a autorización.

Adicionalmente, dicha regulación supone igualmente el incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado español en el Convenio de Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944), y en la normativa de la Unión Europea de aplicación, al ignorar la obligación de previa publicación en la Publicación de Información Aeronáutica (AIP España) de las zonas prohibidas o restringidas, y de comunicación a OACI y los demás Estados Contratantes del Convenio de Chicago de la descripción de las zonas prohibidas en el territorio de cada Estado contratante y cualesquiera modificaciones posteriores que en ellas se hagan, lo que en suma merece a juicio de este centro directivo y por las mismas razones, la tacha de vulneración del orden de distribución de competencias.

En atención a lo expuesto, ACUERDO:

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica

Código seguro de Verificación : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consult...

Requerir al Gobierno de Aragón para que en el plazo de un mes desde el recibo del presente escrito realice las modificaciones oportunas en el Decreto 111/2022, de 13 de julio, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro para su adecuación al orden constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en particular a las competencias exclusivas del Estado en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, ex artículo 149.1.20ª de la Constitución, de acuerdo con el contenido del presente requerimiento.

Este requerimiento se efectúa al amparo del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA DELEGADA DEL GOBIERNO,
Fdo. Rosa Mª Serrano Sierra.

Plaza del Pilar, s/n
50071 Zaragoza
TEL.: 976 999 014
FAX.: 976 999 026

CSV : GEN-2e17-997c-9535-d714-1ffb-e628-e43a-ad57
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm
FIRMANTE(1) : ROSA MARIA SERRANO SIERRA | FECHA : 19/09/2022 08:57 | Sin acción específica