



1A (32-19)

En respuesta a la solicitud de informe realizada por la Dirección General de Sostenibilidad se emite el siguiente informe con las siguientes consideraciones:

-/-

El objeto del proyecto de decreto motivo de este informe es proceder a la modificación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido aprobado por Decreto 49/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón.

La misma resulta obligatoria por la modificación normativa llevada a cabo por el 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.

Esta modificación afecta a la regulación aeronáutica del sobrevuelo de espacios naturales protegidos, entre ellos los Parques Nacionales. Con esta modificación el Organismo Autónomo Parques Nacionales (en adelante OAPN) deja de ser la autoridad que otorga las autorizaciones de sobrevuelo en estos espacios

Este Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre determina en su artículo 19 que son zonas restringidas los volúmenes de espacio aéreo asociados a los parques nacionales, y contempla en su apartado 3 que "lo dispuesto en el apartado 2 (que establece que las restricciones en los parques nacionales serán las establecidas en su legislación específica, señalando limitaciones acerca del sobrevuelo) 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 de 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 de Estado, cuando sea inexcusable para el cumplimiento de las misiones encomendadas o por razones de emergencias y de los vuelos para la realización de operaciones aéreas especiales u otros vuelos de emergencia destinados a atender a la población del entorno, previa comunicación al gestor del espacio protegido.”

Es precisamente esta previsión de “la autorización por el gestor del espacio protegido” la que motiva la necesidad de modificación del PRUG.

Es preciso recordar, en este sentido que el ( Plan Rector de Uso y Gestión) PRUG es el instrumento de planificación ordinaria de los Parques Nacionales, que debe ser elaborado y aprobado por el órgano de la administración competente en la planificación y gestión de estos espacios, tal como dispone el artículo 20 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, precepto que contiene también determinaciones en cuanto a su contenido mínimo entre otros aspectos. Las competencias en materia de gestión de Parques Nacionales le corresponden en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Aragón ex artículo 77.12ª del Estatuto de Autonomía de Aragón. También la Ley 30/2014, de 3 de diciembre en su artículo 21 establece que la gestión y organización de los parques nacionales corresponde directamente a las comunidades autónomas en cuyos territorios estén situados.

El PRUG se aprueba por Decreto del Gobierno de Aragón, tras los preceptivos informes del Consejo de Protección de la Naturaleza del Gobierno de Aragón, del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del Patronato del Parque Nacional, así como de un periodo de información pública y consulta a las Administraciones Públicas afectadas. El PRUG vigente fue aprobado por Decreto 49/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón.

Dentro de los objetivos generales del PRUG del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido se encuentra el “Establecer las normas que regulan los usos turísticos, recreativos, deportivos, educativos y científicos, así como los usos y aprovechamientos tradicionales y el tráfico de personas y vehículos; y también definir la planificación de las líneas de gestión que determinan las actuaciones a realizar durante su vigencia y los instrumentos de actuación para llevarlas a cabo”., considerando como actividad incompatible con los fines del Par-



que Nacional, según su apartado 9.1.1 con carácter general el aterrizaje en el Parque Nacional y el sobrevuelo del espacio aéreo situado sobre él de aeronaves o artefactos con o sin motor delimitando los niveles de vuelo, y los límites laterales. No obstante exceptúa, dentro del Parque Nacional "(...) los casos de emergencia, seguridad y salvamento y aquellos justificados por motivos de gestión del Parque Nacional o los autorizados para el mantenimiento y suministro de los refugios de montaña. En las Zonas periféricas de Protección quedan excluidos de la prohibición los vuelos que se autoricen por razones científicas o divulgativas, de emergencia (rescates o incendios forestales) y los necesarios para el abastecimiento, limpieza, mantenimiento y reparación de refugios de montaña y bordas o cabañas utilizadas por los pastores."

El órgano competente para otorgar autorizaciones de sobrevuelo y aterrizaje en el Parque Nacional justificados por motivos de gestión del Parque o para el mantenimiento y suministro de los refugios de montaña, a la Dirección del Organismo Autónomo Parques Nacionales, previo informe de la Dirección del Parque Nacional.

Y en el caso de sobrevuelo y aterrizaje en la Zona periférica de Protección por razones científicas o divulgativas o para abastecimiento o mantenimiento de refugios de montaña y bordas o cabañas de pastores, el órgano competente para otorgarla es la Dirección General competente en materia de Espacios Naturales Protegidos, correspondiendo en la actualidad a la Dirección General de Sostenibilidad.

Con la nueva previsión normativa, ahora las autorizaciones para el sobrevuelo serán otorgadas por el órgano gestor, esto es un órgano de la Comunidad Autónoma de Aragón. Esta nueva situación conlleva la necesaria modificación del régimen de autorización para este caso concreto y en virtud de sus potestades de autorganización disponer que órgano de la Administración autonómica va a ser el que lleve a cabo esas autorizaciones.

Esta delimitación de los órganos competentes forman parte de la potestad de la Comunidad Autónoma de Aragón para la creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y en el ámbito de las competencias ejecutivas y en orden a la aplicación de la legislación estatal, para dictar reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello, y en general podrá ejercer todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración Pública.



Por tanto, la modificación propuesta de este régimen de autorizaciones, es necesaria correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Aragón llevar a cabo la misma dado que tanto la aprobación de los PRUG como los extremos a modificar entran dentro de las facultades de autorganización de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- II -

En cuanto a los aspectos que van ser objeto de informe comenzaremos por el análisis de la corrección del procedimiento seguido.

Para ello se debe partir de la naturaleza de la potestad que ejerce la Administración de la Comunidad Autónoma al elaborar y tramitar el proyecto de Decreto por el que se aprobará por el Gobierno de Aragón la modificación del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional.

Estamos en presencia de uno de los instrumentos de planificación característicos de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “planificación ecológica” (Sentencia 102/1995, de 26 de junio de 1995).

En la legislación sectorial de patrimonio natural existe un mandato de planificar los recursos naturales, tal como dispone la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (legislación básica sobre protección del medio ambiente, según su disposición final segunda), que comprende, entre otros, los planes de ordenación de los recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión de los Parques.

Igualmente la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, en su artículo 20 contempla los PRUGs disponiendo que *“cada uno de los parques nacionales se elaborará y aprobará, con carácter específico, por el órgano de la administración competente en la planificación y gestión de estos espacios, un Plan Rector de Uso y Gestión que será su instrumento de planificación ordinaria. En estos planes, que serán periódicamente revisados, se fijaran las normas generales de uso y gestión del parque”*



En el ámbito autonómico aragonés, es el texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón el que contempla estos instrumentos de planificación, debiendo tener igualmente en cuenta los mandatos normativos sobre planificación ecológica contenidos en las normas de creación o declaración de los Parques.

Por lo que interesa en esta concreta cuestión es que, en definitiva, cumplir con el mandato de planificación de los recursos naturales supone, en palabras del Consejo Consultivo de Aragón *“que la Administración ejerce una potestad heteroatribuida y expresa, creada y atribuida por una norma legal, es decir, ejerce una situación de poder que le habilita para imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación o extinción de relaciones jurídicas. Y esta potestad es la de planificación ecológica, no la potestad reglamentaria, aunque el producto (el Plan) contenga normas y sea obligatorio y vinculante ex artículo 38 de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (“Los instrumentos de planificación serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas en esta Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. [...] Si no se ejerce potestad reglamentaria por el Gobierno de Aragón, no cabe plantearse el carácter de reglamento ejecutivo de este proyecto de Decreto, esto es, si es desarrollo y complemento reglamentario del artículo 30 y concordantes de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón o sobre si sólo es aplicación de las previsiones de la misma Ley (y de la Ley estatal básica).”)*.

Por todo ello cabe concluir que el procedimiento a seguir no será el estipulado en el capítulo III del Título VIII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, ni será de aplicación los extremos contenidos en los artículos 127 y ss de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por cuanto que son de aplicación a disposiciones de carácter reglamentario.

Al tratarse de una modificación de un PRUG, se deberá acudir al procedimiento de aprobación de los mismos, que en este caso se encuentra regulado en el artículo 38 del TR-LEPA:



*“1. Los planes rectores de uso y gestión serán elaborados por la dirección de cada espacio natural protegido, y aprobados por decreto del Gobierno de Aragón a propuesta del departamento competente en materia de conservación de la naturaleza.*

*2. Todos los planes se someterán al trámite de información pública, así como al de audiencia a los ayuntamientos y comarcas ubicados en el ámbito territorial del plan, y a las entidades sin fines lucrativos que persiguen la protección del medio ambiente.*

*3. Igualmente los planes, previamente a su aprobación, y sin perjuicio de todos aquellos exigidos conforme a la legislación vigente, deberán ser informados preceptivamente por:*

- a) El patronato del espacio natural protegido al que se refieran.*
- b) El Consejo de Protección de la Naturaleza.*
- c) El Consejo Forestal de Aragón.*
- d) El Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón.*

*4. El procedimiento de elaboración de los planes rectores de uso y gestión de los Parques nacionales requerirá informe previo del Consejo de la Red de Parques Nacionales y del patronato en los términos previstos por su legislación reguladora.”*

Por tanto es preciso que se lleven a cabo los extremos contenidos en el citado precepto.

Al efecto de poder iniciar este procedimiento, se dictó, la Orden de 26 de abril de 2019 del Consejero de Desarrollo Rural y Sostenibilidad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del decreto objeto de este informe. Hay que recordar en este sentido que de forma reiterada el Consejo Consultivo de Aragón establece *“la necesidad de un acto formal de inicio del procedimiento con la apertura de un expediente en el que de forma ordenada se han de acumular todos los trámites y documentos en virtud de lo señalado en el artículo 68 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común, en relación al párrafo primero del artículo 69 de la misma norma”* (Dictámenes 62/2003, 185/2003, 42/2005, entre otros).

Junto con esta orden de inicio forman parte del expediente

- a) Memoria justificativa de la Dirección General de Sostenibilidad firmada el 3 de mayo de 2019 en la que se analiza la oportunidad de la propuesta, su inserción en el orde-



namiento jurídico, análisis de impacto social, económico y por razón de género. Cabe señalar que dado que no estamos ante un proyecto normativo, no era precisa la misma. Sin embargo el hecho de que contemple aspectos tales como que carece de impacto en función de género, podría entenderse que cumple en este sentido con la obligatoriedad del Informe de evaluación del impacto de género (art. 18.3 de la Ley de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón: "Los reglamentos y los planes del Gobierno de Aragón requerirán también, antes de su aprobación, la emisión de un informe de evaluación del impacto de género"). Si bien se limita a una frase, quizás sería recomendable desarrollar algo más esta cuestión.

- b) Proyecto de Decreto de modificación puntual del Decreto 49/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y su Zona Periférica de Protección

No es preceptivo el informe del Departamento de Hacienda y Administración Pública previsto en el artículo 13.1 de la Ley 2/2018, de 28 de febrero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2018, en cuanto que este proyecto de decreto no comporta un incremento de gasto.

Por último, no constan más trámites realizados por el centro directivo por lo que se pasa a analizar el contenido del proyecto.

-III-

En cuanto al contenido del proyecto, el decreto se estructura en una parte expositiva, una parte dispositiva dividida en un único artículo una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Si bien no son de aplicación las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón, por Acuerdo de 28 de mayo de 2013, por no tratarse de una disposición normativa, se recomienda su uso.



En cuanto a la **parte expositiva** debe explicar el objeto y la finalidad de la norma, resumir su contenido sucintamente para una mejor comprensión del texto y de las novedades que introduce e indicar las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, de acuerdo con lo enunciado en las Directrices de Técnica Normativa. Correctamente cabe apreciar que se han observado estas cuestiones con carácter general.

También deberán destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, informes evacuados, audiencia de las entidades y sectores afectados, etc. Esta última información deberá figurar en un párrafo independiente antes de la fórmula aprobatoria. Una vez sean realizados los trámites a los que se ha hecho referencia con anterioridad, deberán reflejarse los mismos en el texto del proyecto.

Respecto al articulado del proyecto de decreto, contempla un único artículo.

Siguiendo las citadas Directrices de Técnica Normativa, al tratarse de una modificación simple, de una sola disposición, la modificativa tendrá un “artículo único” (en negrita minúscula), titulado (a partir de la misma línea, en cursiva minúscula) con la identificación completa de la norma modificada detrás de la expresión “modificación de”. Por tanto se deberá cambiar “artículo 1” por la expresión “artículo único”, en negrita y minúscula.

La modificación propuesta afecta a dos apartados distintos del anexo, por lo que este artículo único se dividirá por apartados, uno por cada punto objeto de modificación, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al punto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Estos apartados se numerarán en cardinales escritos en letra (uno, dos, tres, etc.) .

El texto del proyecto debería quedar de la siguiente manera:

**“Artículo único.** *Modificación del Decreto 49/2015, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y su Zona Periférica de Protección*

1. Se modifica el apartado 9.1.1 a) del anexo , que queda redactado en los términos siguientes:



“La prohibición de sobrevuelo y aterrizaje podrá exceptuarse cuando sea ¡inexcusable para el cumplimiento de misiones encomendadas por el Estado español y de operaciones aéreas especiales”.

2. Se modifica el apartado 11.8 del anexo , que queda redactado en los términos siguientes:

"Régimen de Autorizaciones: (incluir el cuadro del texto remitido)"

Se recomienda que en la disposición final primera se sustituya la expresión “Consejero” por “la persona titular del departamento..”

Por último, a lo largo del texto, se debe sustituir todas aquellas expresiones tales como “el presente Decreto” o “este Decreto” por la palabra decreto en minúscula.

-IV-

En cuanto al resto de los trámites indicar que no resulta preceptivo el Dictamen del Consejo Consultivo ya que no se trata de un reglamento ejecutivo ni de su modificación como dispone el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón

Tampoco resulta preceptivo el informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos, tal y como se señala en el artículo 5.2 a) del Decreto 169/2018, de 9 de octubre, del Gobierno de Aragón, por el que se organiza la asistencia, defensa y representación jurídica a la Comunidad Autónoma de Aragón que le atribuye la competencia para informar de los proyectos de disposiciones de carácter general que hayan de ser aprobados por el Gobierno de Aragón, ya que como se ha señalado este instrumento de planificación no es una disposición normativa

-V-

Debemos recordar que una vez aprobado este decreto debe procederse a su publicación en el Boletín oficial de Aragón.



Procede recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, el proyecto de decreto deberá ser publicado, con la máxima brevedad, junto con el resto de documentos obrantes en el expediente en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, en los términos de la Instrucción del Departamento de Presidencia y Justicia de 20 de abril de 2015 y de la Instrucción de SGT del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de 5 de junio de 2015; Instrucción Portal de Transparencia de 14 de marzo de 2016. A tales efectos, esta documentación deberá remitirse en formato pdf a la dirección electrónica: [gnavarro@aragon.es](mailto:gnavarro@aragon.es) a la mayor brevedad posible.

Por todo ello, y sin perjuicio de mejor criterio fundado en derecho, se informa este proyecto de decreto con las observaciones practicadas.

En ZARAGOZA.  
Asesora Técnica  
Susana Cobos Barrio

VºBº

(P.S. Jefe Sº Régimen Jurídico)

En ZARAGOZA.  
Asesor Técnico  
Pedro Lacambra Lacruz