



1A (111/22)

Sometido a informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba, procede realizar las siguientes observaciones:

I.- MARCO JURÍDICO HABILITANTE.

El artículo 71.21ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión de los espacios naturales protegidos incluyendo «la regulación y declaración de las figuras de protección, la delimitación, la planificación y la gestión de los mismos y de los hábitats protegidos situados en Aragón».

En el ámbito de las competencias compartidas, el artículo 75.3ª del Estatuto de Autonomía de Aragón establece que la Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica que establezca el Estado en normas con rango de ley, entre otras, en materia de protección del medio ambiente.

El artículo 37 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, establece que la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos corresponde a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se ubiquen.

Tanto el artículo 34 de la mencionada Ley 42/2007, como el artículo 12 del Texto refundido de la Ley de Espacios Protegidos de Aragón (en adelante, TRLENPA), aprobado por Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, definen los monumentos naturales como espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. Se incluyen en ellos las formaciones geológicas y demás elementos de la gea que así se declaren por reunir un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.



Mediante el Decreto 174/2016, de 22 de noviembre, del Gobierno de Aragón, se declaró el Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba debido a su elevado interés natural y paisajístico al estar constituido por formaciones geológicas singulares, con rasgos geomorfológicos notables y merecedoras de una protección especial, con el fin de asegurar la conservación de los valores naturales y el funcionamiento de los sistemas ecológicos mediante una gestión adecuada.

En cuanto a los valores objeto de conservación, es preciso señalar que los tres recintos que constituyen el Monumento Natural se incluyen en el Catálogo de Lugares de Interés Geológico, creado por Decreto 274/2015, de 29 de septiembre, del Gobierno de Aragón por el que se crea el Catálogo de Lugares de Interés Geológico de Aragón y se establece su régimen de protección.

El espacio natural se encuentra también integrado en el ámbito territorial de aplicación del Decreto 45/2003, de 25 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos (*Gypaetus barbatus*) y se aprueba el Plan de Recuperación, así como del Decreto 326/2011, de 27 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el águila-azor perdicera (*Hieraetus fasciatus*) en Aragón, y se aprueba el Plan de recuperación.

Dada la naturaleza rocosa y la verticalidad de los sustratos, en la mayor parte de este espacio destaca una vegetación rupícola singular y de alto valor ecológico, siendo una buena representación del hábitat de interés comunitario "8210 *Pendientes rocosas calcícolas con vegetación casmofítica*".

El reconocimiento de los valores naturales que alberga este entorno quedó reflejado en la declaración de dos espacios de la Red Natura 2000 en Aragón, de acuerdo con la Directiva 79/409/CEE, del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves (ZEPA ES0000287 Sierra de Santo Domingo y Caballera y río Onsella) y con la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Zona de Especial Conservación ES2410064 Sierras de Santo Domingo y Caballera). Mediante el Decreto 13/2021, de 25 de



enero, fueron aprobados los planes básicos de gestión y conservación de ambos espacios, cuyo contenido ha quedado, en parte, incorporado al Plan Rector de Uso y Gestión.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 32 y siguientes del TRLENPA se hace preciso desarrollar un adecuado régimen de protección del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba mediante el correspondiente plan rector de uso y gestión.

El artículo 33 del TRLENPA define los PRUG como los instrumentos básicos de planificación de la gestión de los espacios naturales protegidos que fijan las normas que permitan su uso y conservación, así como las directrices de actuación tanto de la administración como de los particulares. También incluyen una programación de las actuaciones de gestión.

En cuanto al contenido, los planes rectores de uso y gestión deberán contener:

a) Diagnóstico de la situación de los recursos naturales presentes en el espacio y de su evolución previsible.

b) Establecimiento de los objetivos específicos a alcanzar durante el periodo de validez del plan para la conservación de los citados recursos naturales o la mejora de su estado inicial.

c) Zonificación interna del espacio natural protegido y de su zona periférica de protección.

d) Definición de las medidas que haya que aplicar para la consecución de los objetivos establecidos, que podrán ser:

1.º Regulación de usos y régimen de autorizaciones.

2.º Directrices orientadoras de actuaciones sectoriales.

3.º Actuaciones de gestión.

e) Programación de seguimiento que permita evaluar la ejecución de las medidas planificadas, la consecución de los objetivos del plan y el estado general de conservación del espacio natural protegido sobre el que se desarrolla.



El TRLENPA establece, en su artículo 38, el trámite de aprobación de los PRUG. Dichos planes son 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.

El Decreto 25/2020, de 26 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, establece que corresponde a la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal la planificación general y la elaboración de los planes e instrumentos de gestión de la Red Natura 2000.

II. OBJETO DEL INFORME.

El objeto del presente informe es el proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba.

III.- ANÁLISIS PROCEDIMENTAL.

Por lo que se refiere al procedimiento seguido se debe partir de la consideración 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 el Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba.

En anteriores informes de este Servicio de Régimen Jurídico se ha venido considerando que 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) con base en los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de Aragón (entre ellos el dictamen n.º 47/2014) en los que se decía:

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)”.

No obstante, existe una línea jurisprudencial que entiende que los planes rectores de uso y gestión tienen el carácter de disposición reglamentaria aunque no ejecutiva .

Siguiendo el criterio de la Dirección General de Servicios Jurídicos del Gobierno de Aragón, entendemos que estos instrumentos de planificación ecológica, como son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, gozan de naturaleza jurídica “normativa” o de “disposición general” derivada del ejercicio de su potestad de planificación ecológica, aunque con un carácter singular por carecer de naturaleza estrictamente reglamentaria, según el consolidado criterio de nuestro Consejo Consultivo de Aragón (entre otros, dictamen de 47/2014, de 08/04/2014).

Queda claro que no estamos ante una disposición normativa como es un reglamento ejecutivo y, por lo tanto, no es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón. Así lo considera la jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS 28 de enero de 2019) y el propio órgano consultivo del Gobierno de Aragón.

En anteriores informes emitidos por este Servicio de Régimen Jurídico se indicaba que, si bien nos encontrábamos ante la denominada “planificación ecológica”, la elaboración



del Decreto se debía sujetar a las previsiones contenidas en la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en la actualidad, Texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril (en adelante, TRLPPGA).

Ante la disparidad de opiniones y criterios, el procedimiento a seguir para la aprobación del Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba debería ser el establecido en el Texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2022, de 6 de abril (en el presente caso sería aplicable la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón) al que se deben añadir los trámites que se establecen en el artículo 38 del Texto refundido de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, aprobado por Decreto legislativo 1/2015, de 29 de julio.

Dicho artículo establece:

“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.”

En la documentación remitida por la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal consta:

- Orden de inicio.
- Proyecto de Decreto y su Anexo I.
- Certificación de acuerdo adoptado por el Patronato relativo a informe del Proyecto del PRUG.
- Escritos de la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal solicitando dictamen a los Consejos de Ordenación del Territorio de Aragón, Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón y al Comité Forestal de Aragón.
- Dictámenes del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón y del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.
- Respuesta del Director General de Medio Natural y Gestión Forestal al dictamen del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón.
- Escrito del Director General de Medio Natural y Gestión Forestal para trámite de audiencia y listado de interesados
 - Justificantes de notificación a interesados en trámite de audiencia.
 - Anuncio información pública en BOA.
 - Escritos de alegaciones presentados.
 - Escritos de la Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal dando contestación a cada una de las alegaciones presentadas.
 - Informe de valoración de las alegaciones recibidas.
 - Memoria justificativa.
 - Informe de impacto de género.
 - Proyecto de Decreto y su Anexo I.



De la documentación remitida se concluye que se han cumplido los trámites estipulados en el artículo 38 del Texto refundido de la ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón.

Para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 2/2009 de 11 de mayo, en la redacción dada a la fecha de inicio del procedimiento de elaboración del Decreto, que sería aplicable en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria única del TRLPPGA, se deberían cumplir los siguientes trámites:

1º En virtud de lo dispuesto en los artículos 54 y 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, todo procedimiento de elaboración de una norma ha de tener como punto de partida un acto formal de apertura del expediente en el que, de forma ordenada, se acumulen los distintos trámites y documentos.

Consta en el expediente la **Orden de inicio** del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de 30 de enero de 2020 en al que se encomienda a la dirección general competente por razón de la materia (Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal) la elaboración del proyecto de decreto y la solicitud de los informes preceptivos.

2º 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 establezcan en el mismo y una estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación (artículo 48.3).

La memoria que se contiene en el expediente cumple con los requisitos que se exigen en el artículo 48.3 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

3º Consta en el expediente el informe de impacto de género emitido por la Unidad de Igualdad de esta Secretaría General Técnica, con fecha 14 de diciembre de 2022, en cumplimiento de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón, que establece en su artículo 18 que *“los poderes públicos de Aragón*



incorporarán el desarrollo de la evaluación previa del impacto de género en el desarrollo de su normativa, planes, programas y actuaciones en el ámbito de sus competencias, para garantizar la integración del principio de igualdad entre mujeres y hombres” y del TRLPPGA.

4º Se ha dado debido cumplimiento a los **trámites de audiencia y de información pública** previstos en el artículo 49 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo.

Mediante anuncio de 12 de abril de 2022, de al Dirección General de Medio Natural y Gestión Forestal, publicado en el Boletín Oficial de Aragón número 78, de 25 de abril de 2022, el proyecto de Decreto por el que se aprueba el el Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba fue sometido a trámite de información pública por plazo de un mes.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del TRLENPA el proyecto de Decreto ha sido sometido también, en las mismas fechas, a trámite de audiencia de 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.

Consta en el expediente el trámite de audiencia realizado a los Ayuntamientos de Las Peñas de Riglos, Murillo y Agüero; a la Comarca de la Hoya de Huesca; a la Diputación Provincial de Huesca; a los Colegios Profesionales; a la Federación Aragonesa de Montañismo y a diversas asociaciones ecologistas.

También consta en el expediente que se han contestado todas y cada una de las alegaciones presentadas en los trámites de audiencia y de información pública así como consta tambien el exhaustivo informe del Servicio de Espacios Naturales y Red Natura 2000, de 24 de noviembre de 2022, sobre las alegaciones presentadas y su respuesta motivada.



5º El **informe de la Secretaría General Técnica** que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 50.1.a) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, deberá referirse, como mínimo, a la corrección del procedimiento seguido y a la valoración de las alegaciones presentadas, se entiende debidamente cumplimentado con el presente informe. Por lo que se refiere a la valoración de las alegaciones presentadas, esta Secretaría General Técnica hace suyo el informe del Servicio de Espacios Naturales y Red Natura 2000, de 24 de noviembre de 2022, sobre las alegaciones presentadas y su respuesta motivada, mencionado con anterioridad.

6º En virtud de lo dispuesto en el artículo 50.1.b) de la Ley 2/2009, de 11 de mayo y 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, se deberá solicitar **informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos**.

7º Como hemos señalado con anterioridad, **el dictamen del Consejo Consultivo de Aragón no es preceptivo** ya que no se trata de un reglamento ejecutivo, tal como dispone el artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo y en el sentido señalado en el dictamen 47/2014.

8º Si que resuelta preceptivo el **informe de la Dirección General de Presupuestos, Financiación y Tesorería** previsto en el artículo 13 de la Ley 10/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2020 y en el artículo 13 de la Ley 8/2022, de 30 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2023, en cuanto que del Plan pueda derivarse un incremento de gasto, según se desprende de la memoria.

9º El Decreto, una vez **aprobado por el Gobierno de Aragón**, deberá **publicarse 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 la Participación



Ciudadana en Aragón, el proyecto de decreto debe ser publicado en el **Portal de Transparencia** del Gobierno de Aragón.

El Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba **no debe someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica** previsto en los artículos 11 y siguientes de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, por estar directamente relacionado con los objetivos de conservación del espacio y ser necesario para su consecución (STS 27 de julio de 2020).

IV.- TÉCNICA NORMATIVA.

En la elaboración del presente Decreto se han tenido en cuenta las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 28 de mayo de 2013 y publicadas en el Boletín Oficial de Aragón, mediante Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, modificadas posteriormente por Acuerdo del Gobierno de Aragón de 29 de diciembre de 2015, publicado por Orden del Consejero de Presidencia de 29 de diciembre de 2015.

V.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE DECRETO.

El Decreto respeta la estructura de las normas jurídicas, con una parte expositiva en la que se explica el marco normativo y se justifica la necesidad de su aprobación, y una parte dispositiva que consta de 9 artículos, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales y va acompañado de un anexo.

En la parte expositiva del Decreto se hace referencia a que se han tenido en cuenta los criterios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas tal como dispone el artículo 39 del TRLPPGA.



En la parte expositiva del Decreto, al igual que se citan los trámites que se han seguido para su elaboración en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del TRLENPA se debería hacer referencia a los trámites seguidos en la elaboración del Decreto (informe SGT e informe de la DGSJ, además de los trámites de audiencia y de información pública).

El artículo 1.1 debería decir:

“El presente Decreto tiene como objeto la aprobación del Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba que figura como Anexo I”.

En el apartado 2 del mismo artículo bastaría con decir:

“2. El Plan Rector de Uso y Gestión constituye el instrumento básico de planificación de la gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba”.

El artículo 2 podría redactarse de la siguiente manera:

“El presente Decreto será de aplicación a todo el territorio definido como espacio natural protegido en el Decreto 174/2016, de 22 de noviembre, por el que se procede a la declaración del Monumento Natural de las Peñas de Riglos, Agüero y Peña Rueba que queda recogido en el Anexo I”.

Con carácter general, cuando a lo largo del texto se hace referencia al Plan Rector de Uso y Gestión del Monumento Natural de los Mallos de Riglos, Agüero y Peña Rueba deberá indicarse en mayúsculas, por ser nombre propio, no así cuando nos refiramos con carácter genérico a los planes rectores de uso y gestión.

A la inversa, cuando se hace referencia al *“Departamento competente en materia de medio ambiente”*, la referencia al departamento deberá venir en minúsculas ya que no estamos mencionando el nombre propio del departamento

También deberá tenerse en cuenta a lo largo de todo el texto la utilización del lenguaje inclusivo por lo que las referencias a *“el titular del departamento con competencias*



en materia de medio ambiente” deberá ser sustituido por “la persona que ostente la titularidad del departamento competente en materia de medio ambiente”.....

Por lo que se refiere al Anexo:

En el apartado I.1.5: Fauna, se cita el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, por el que se regula el Catálogo Español de Especies Amenazadas que fue derogado por el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

José Luis Castellano Prats