



O F I C I O

S/REF.:

N/REF.: Coordinación de
Ordenación y Normativa
Aeronáutica

FECHA: Ver lateral

JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD, MEDIO
AMBIENTE Y ECONOMÍA AZULDIRECCIÓN GENERAL DE ESPACIOS NATURALES
PROTEGIDOS

ASUNTO: PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARAN DETERMINADAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN DEL LITORAL DE HUELVA Y SE APRUEBAN EL PLAN DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES DE LA RESERVA NATURAL LAGUNA DE EL PORTIL Y DE LOS PARAJES NATURALES ENEBRALES DE PUNTA UMBRÍA, ESTERO DE DOMINGO RUBIO, LAGUNAS DE PALOS Y LAS MADRES, MARISMAS DE ISLA CRISTINA Y MARISMAS DEL RÍO PIEDRAS Y FLECHA DEL ROMPIDO.

El **26 de febrero de 2024**, ha tenido entrada en el Registro General del Ministerio de Transportes Movilidad y Agenda Urbana, escrito de la **Dirección General de Espacios Naturales Protegidos de la Junta de Andalucía**, por el que se solicita informe sobre las competencias estatales sectoriales en relación con el **«Proyecto de Decreto por el que se declaran determinadas Zonas Especiales de Conservación del litoral de Huelva y se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido»**, iniciado mediante Orden de 15 de enero de 2024 del Consejero de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.

Analizado el citado documento, se hacen las siguientes observaciones en relación con las competencias estatales exclusivas **en materia de control del espacio aéreo**:

PRIMERA.- Algunas de las disposiciones normativas pretendidas en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, a juicio de este centro directivo, vulneran el orden constitucional de competencias entre esa Comunidad Autónoma y el Estado, al prohibir la navegación aérea y el sobrevuelo de aeronaves sobre la Reserva Natural y los Parajes Naturales.

En las normas para la Reserva Natural Laguna de El Portil, en la Zona Periférica de Protección se prohíben expresamente las *“actividades que conlleven emisión de ruidos, contaminantes del aire y otras actividades que supongan fuentes de perturbación para las áreas de nidificación así como sobrevolar el espacio con ultraligeros y otros”*

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14





medios de navegación aérea, salvo estudios científicos y de control de la avifauna autorizados por la Consejería competente en materia de medio ambiente o en caso de incendio, emergencias o necesidades de carácter sanitario” —apartado 7.4.2.2.8.3.e)—

Por otro lado, en las normas particulares para las Áreas de Reserva “Marismas sin transformar” y “Sistemas dunares” de los Parajes Naturales se prohíben las “*actividades que conlleven emisión de ruidos, contaminantes del aire y otras actividades que supongan fuentes de perturbación para las áreas de nidificación así como sobrevolar los espacios con ultraligeros y otros medios de navegación aérea*, salvo estudios científicos y de control de la avifauna autorizados por la Consejería competente en materia de medio ambiente o en caso de incendio, emergencias o necesidades de carácter sanitario” —apartado 7.4.3.1.12.2.g)—.

Se considera que estas disposiciones invaden las competencias exclusivas del Estado en **materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo** recogidas 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.

El Gobierno podrá fijar las zonas en 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»

Adicionalmente, siendo los Parques un «**espacio natural protegido**» de conformidad con los **artículos 30.a) y 31** de 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, ésta 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.»

En desarrollo de estas previsiones legales, a nivel reglamentario, el **artículo 19 del Real Decreto 1180/2018, de 21 de septiembre**¹, en sus apartados segundo y tercero, establece lo siguiente:

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





«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 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 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.»

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

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.

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

FIRMADO

Verificable en <https://sede.mitma.gob.es>

FIRMADO por : ANDRES LOPEZ MORALES. A fecha: 27/06/2024 08:29 PM
Total folios: 6 (3 de 6) - Código Seguro de Verificación





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 del 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.»

Por lo tanto, conforme al orden constitucional de distribución de competencias corresponde al Estado establecer, también en los **espacios naturales protegidos**, las limitaciones y prohibiciones para el sobrevuelo de aeronaves en el espacio aéreo asociado a ellas.

En este sentido se han pronunciado, entre otras, la STC 82/2012, citando a su vez 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, FJ 5):

“...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 acudir 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 coexistir.»

*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 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 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 sobre los intereses que puedan tener o defender otras entidades territoriales. Finalmente, y sin perjuicio de que no pueda concluirse que





concorre la vinculación a actos propios de la Administración General del Estado (en relación a la afirmación de que la 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 las previsiones contenidas en los apartados 7.4.2.2.8.3.e) y 7.4.3.1.12.2.g) del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural Laguna de El Portil y de los Parajes Naturales Enebrales de Punta Umbría, Estero de Domingo Rubio, Lagunas de Palos y Las Madres, Marismas de Isla Cristina y Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido, vulneran las competencias estatales exclusivas en materia de control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo recogidas en el artículo 149.1.20ª de la Constitución**, al establecer, con carácter general, prohibiciones al sobrevuelo de aeronaves.

Adicionalmente, dicha regulación supondría igualmente el **incumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado español en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional («Convenio de Chicago», de 1944)**, en concreto de las obligaciones recogidas en su **artículo 9.a)**, así como 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 la OACI y a 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 base al mismo título competencial.

Conforme a lo anterior, este centro directivo considera que la aprobación del referido Proyecto de Decreto, en los términos expuestos, supondría una vulneración de las competencias exclusivas del Estado en materia de control del espacio aéreo y tránsito aéreo.

SEGUNDA.- Por otra parte, y aun cuando parece evidente una interpretación conforme con las competencias exclusivas del Estado, se considera conveniente especificar la referencia a «la navegación» recogida en el apartado 7.4.2.1.2.c), acotándola a la navegación «fluvial» o «náutica» o expresión similar, en orden a evitar que pudiera interpretarse que incluye la navegación aérea, y, por tanto, con invasión de las competencias exclusivas del Estado, ex artículo 149.1.20ª en la posterior aplicación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

Lo que se traslada en el marco de los principios de lealtad institucional, adecuación al orden de distribución de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía y de leal colaboración, para su conocimiento y los efectos que se estimen oportunos, y en particular, con la finalidad de evitar una futura litigiosidad entre las Administraciones del Estado y de esa Comunidad Autónoma.

EL SUBDIRECTOR GENERAL DE AEROPUERTOS Y NAVEGACIÓN AÉREA

Andrés López Morales

Pº de la Castellana, 67
28071 Madrid
Tel: 91 597 75 18/83 58
Fax: 91 597 85 14

FIRMADO

Verificable en <https://sede.mitma.gob.es>

FIRMADO por : ANDRES LOPEZ MORALES. A fecha: 27/06/2024 08:29 PM
Total folios: 6 (6 de 6) - Código Seguro de Verificación

