

AL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA

Don Aitor Ambrosio Boneta Jiménez, abogado colegiado nº 2.308 del M.I. Colegio de Abogados de Pamplona con despacho profesional en Calle san Fermín nº 14 entreplanta derecha 31003 Pamplona, actuando como mandatario verbal de los abajo firmantes como propietarios afectados por el Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el “Plan de recuperación y conservación de las aves esteparias de Navarra” y se designa la ZEPA “Agroestepas de Navarra”, incluido el Ayuntamiento de Caparroso en defensa de su patrimonio comunal, vengo a formalizar las siguientes observaciones y propuestas frente al proyecto de implantación de 23 ZEC y ZEPA “Agroestepas de Navarra”, propuestas que formalizamos con las siguientes

ALEGACIONES

Primero.- Sobre la buena regulación, la transparencia y la accesible participación pública: Las medidas adoptadas por Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente para que la participación activa de los destinatarios de las normas sea efectiva son ínfimas atendiendo al alcance del proyecto normativo.

Dispone el artículo 129 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral que:

“ En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, el Gobierno actuará de acuerdo a los principios de calidad normativa y buena regulación. En la exposición de motivos de las propuestas normativas quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

3. Los principios de buena regulación son los siguientes:

*d) Principio de **transparencia**: se posibilitará el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y a los documentos propios de su proceso de elaboración, y se definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en la exposición de motivos, y se posibilitará que los potenciales destinatarios y destinatarias tengan una participación activa en la elaboración de las normas.*

f) Principio de **accesibilidad**: La iniciativa normativa contendrá las medidas necesarias para que todas las personas puedan ejercer sus derechos frente a la Administración Pública y acceder a los servicios, independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas, de una forma real y efectiva.

El proyecto del Plan de recuperación y conservación de las aves esteparias de Navarra” y se designa la ZEPA “Agroestepas de Navarra” afecta a aproximadamente un tercio de las tierras de cultivo en secano de Navarra por lo que consideramos que las medidas adoptadas por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente -publicación en el Portal de Transparencia- no son suficientes como para que se de una participación real y efectiva de los numerosos colectivos e individuos afectados en la elaboración de la norma.

Echamos de menos jornadas divulgativas en las numerosas Cooperativas cerealistas y vitivinícolas existentes, campañas informativas sobre el alcance del régimen de protección proyectado y las limitaciones a la libre disposición de la propiedad que conllevan, de forma que los principales afectados por el régimen de protección -ciudadanos navarros con su principal fuente de ingresos en el cultivo de cereal y vid- puedan acceder de forma real y efectiva a la participación y puedan ejercitar eventualmente los derechos que estimen en defensa de su legítimo interés.

No en vano el artículo 133 de la Ley Foral de la Comunidad Foral de Navarra prevé la participación de estas organizaciones que agrupan a interesados al regular la participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de leyes y reglamentos, participación que resulta deseable desde la perspectiva de la buena administración que:

“ [...] podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la iniciativa normativa y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.”

Esta máxima difusión que haga accesible el presente proceso de participación a todos los afectados por el proyecto normativo debería posibilitarse por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente atendiendo a que el acceso a la información y la participación ciudadana son los pilares básicos de la democracia ambiental proclamados en el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, como destaca la STC 102/1995, de 26 de junio (FJ 6).

Segundo.- Sobre el alcance territorial del Plan según el documento Excel “Parcelario ZECZEPA-Agroestepas de Navarra: casi un 10% de la superficie total de Navarra y casi una tercera parte de la superficie destinada a cultivos en secano de Navarra según la memoria del Mapa de Cultivos y Aprovechamientos de Navarra (escala 1:200.000). ¿Es necesario y proporcional el especial régimen de protección y las limitaciones a la propiedad que conllevan al fin pretendido? ¿No existen medidas menos lesivas al interés de quien aprovecha este suelo y con ello al interés general del desarrollo rural que garanticen el fin de conservación y recuperación pretendido?

Si sumamos la superficie afectada por el proyecto según el documento Excel “Parcelario ZECZEPA- Agroestepas de Navarra” veremos que el proyecto de norma afecta a 961.541.219,4 metros cuadrados, esto es, a 961,5412 kilómetros cuadrados.

Considerando que Navarra tiene una superficie de 10.391 kilómetros cuadrados, de los que según el Mapa de Cultivos y Aprovechamientos de Navarra (1:200.000) se cultivan cerca del 40% y de este 40%, un 76% en secano (aprox. 3.100 kilómetros cuadrados), concluiremos que la medida proyectada afecta prácticamente a un tercio de la superficie del cultivo en secano de Navarra, unos 960 kilómetros cuadrados.

Si examinamos en el Anexo I cuales son las superficies que se toman inicialmente para concluir la reducción del ámbito territorial de las especies de ave esteparia, observaremos que son significativamente menores. Así, por ejemplo, cuando se afirma que la avutarda ha perdido el 35% de su espacio, se habla de una reducción de 52 kilómetros cuadrados -casi 20 veces menos de la extensión del Plan- a 35 kilómetros cuadrados.

El régimen previsto conlleva la imposibilidad de transformación a regadío y el barbecho obligatorio, la prohibición de implantación de explotaciones ganaderas y de implantación de infraestructuras como pueden ser los parques eólicos y fotovoltaicos, además de las infraestructuras de transporte de energía que su implantación acarrea.

¿La delimitación de este extenso ámbito territorial resulta necesario para la consecución del fin de conservación? ¿La definición de este extenso ámbito es coherente con el principio de mínima intervención administrativa y proporcionalidad?

Dispone el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre que: *“En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, **tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.**”*

Desde nuestro punto de vista, en la documentación sometida al proceso de participación no se justifica el porqué de lo extenso del plan de recuperación y porqué debe afectar a prácticamente un gran porcentaje del cultivo en secano de la mitad sur de Navarra.

No se plantean otras alternativas de regulación, valorándose pros y contras ponderando la afección al derecho del particular con el beneficio obtenido para la recuperación de las aves esteparias.

Por mucho que se definan genéricamente Áreas críticas y Áreas de Importancia no se justifica en ningún caso ni la necesidad de esta extensión para la recuperación de las aves esteparias ni tampoco que la delimitación de una zona tan amplia sea la medida que conlleva menos intervención en la explotación del suelo rústico.

Como apunta el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de Noviembre de 2015 (rec. 396/2014):

*“En este sentido, cabe significar que los principios de transparencia y buena administración exigen de las autoridades administrativas que motiven sus decisiones y que acrediten que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la actuación administrativa, **tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente.**”*

Las limitaciones de usos en los suelos incluidos en este Plan conllevarán una reducción de posibilidades de aprovechamiento de suelos rústicos con lo que se frenarán numerosas iniciativas económicas a desarrollar en ámbito rural, medida que afecta negativamente a los objetivos generales de desarrollo rural recogidos en la Ley Foral 17/2003, y que según su artículo 3 deben informar las políticas de Gobierno de Navarra.

Reduciendo drásticamente las posibilidades de autorización de transformaciones a regadío, instalación de explotaciones ganaderas intensivas y de parques eólicos y fotovoltaicos además de otro tipo de infraestructuras en un ámbito geográfico tan amplio, se está limitando las posibilidades de desarrollo competitivo y de implantación de nuevas formas de aprovechamiento del suelo rústico, con lo que se está contribuyendo a dificultar la obtención de rentas a las personas que viven en poblaciones menores del sur de Navarra y que dependen de explotar estos suelos rurales. ¿Cómo ha valorado el Gobierno de Navarra la afección del Plan de Aves

Esteparias en la obtención de rentas de los vecinos de los municipios afectados? ¿Cómo ha podido ponderar el beneficio medioambiental previsto con la también “razón imperiosa de interés general” que supone la afección al desarrollo rural, que se define en la Ley 17/2003 como un objetivo de política social? Ninguna explicación al respecto encontramos en la documentación que se ha facilitado en este proceso de participación.

Vemos que la normativa del Decreto propuesto impide la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos en áreas críticas y alrededores, sin embargo, en relación a los tendidos eléctricos no se prevé su prohibición sino su señalización. ¿No existen medios materiales de señalización de aerogeneradores y placas solares que limite o impida la mortalidad a éstos asociada? ¿El único medio de protección es la prohibición absoluta?

Por otra parte, vemos que el Plan apunta a la depredación -principalmente por gatos- como uno de los factores de fracaso de la reproducción de estas especies. ¿No es posible un control de la población de felinos y otros depredadores exhaustivo en zonas críticas que permita la obtención de los mismos resultados que la limitación de la actividad económica en zonas susceptibles de políticas de discriminación positiva por motivo de desarrollo rural?

Cabe también apuntar que la reducción de superficies de los planes de purines de explotaciones ganaderas durante los periodos de reproducción de las aves esteparias sin ofrecer una alternativa de tratamiento que no suponga incrementar los precios de producción, supone atacar directamente la competitividad del sector que mantiene a un significativo porcentaje de población asentada en el ámbito del Plan proyectado. Por otra parte, estimando estos usos como consolidados, ¿ha calculado el coste del tratamiento de los residuos que limita reutilizar como fertilizante? Este coste lo ponemos en relación con el siguiente argumento, toda vez, estamos hablando de que la Administración deberá indemnizar en términos de responsabilidad patrimonial la limitación de usos tradicionales preexistentes.

Tercero.- El proyecto de Decreto Foral no prevé en sus previsiones económicas las indemnizaciones por la imposiciones de limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con los usos tradicionales consolidados -empleo de fitosanitarios, barbechos obligados, fecha para la realización de labores que pueden conllevar perdidas productivas, reducción de superficies aptas para planes de purines, etc...

Dispone el Artículo 28 de la Ley Foral 9/1996, de 17 de junio:

“ 3. Las limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de actividades y usos tradicionales y consolidados, propios del medio rural, que vinieran realizándose con anterioridad conforme al ordenamiento jurídico, de forma reiterada y notoria, se indemnizarán por la Administración, determinándose la cuantía de acuerdo con las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

No obstante, podrán convenirse otras formas de indemnización, tales como el otorgamiento de ayudas, subvenciones y otros medios de fomento.”

Sin embargo, la documentación sometida a participación ciudadana no prevé nada al respecto, cuando el artículo 132 de la Ley Foral de Administración de la Comunidad Foral de Navarra lo exige explícitamente en el procedimiento de aprobación de una norma reglamentaria, como el Decreto Foral proyectado:

“ 4. La propuesta normativa se acompañará también de la estimación del coste a que dé lugar. Si afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitando la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.”

Ninguna estimación del coste de la implantación del Plan de recuperación y conservación de las aves esteparias de Navarra consta en el apartado “FINANCIACION DEL PLAN” dentro del Anexo I del proyecto de Decreto.

Tampoco existe ninguna previsión del coste público de las indemnizaciones que habrá que abonar por limitación singular de usos preexistentes, ni la justificación la suficiencia económica de la potencial habilitación presupuestaria. Ninguna estimación de cifras encontramos en la documentación sometida a participación ciudadana, que sólo presenta líneas generales sin concreción presupuestaria.

A este respecto cabe apuntar que como prevé la Ley Foral de la Hacienda Foral de Navarra, en su artículo 39 que son nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones reglamentarias que conlleven adquirir un compromiso de gasto anual por cuantía superior del importe de los créditos que figuren en el correspondiente estado de gastos, siendo necesaria la autorización del Gobierno de Navarra para la adquisición de gastos plurianuales superiores a 600.000 €, cuantía que previsiblemente será superada por las indemnizaciones a satisfacer por la limitaciones singulares de usos consolidados que se derivarían de la aprobación del Plan en los términos propuestos.

Por lo expuesto,

SOLICITO AL SERVICIO DE BIODIVERSIDAD DEL DEPARTAMENTO DE DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE DEL GOBIERNO DE NAVARRA, que teniendo por formalizadas las presentes alegaciones al proyecto de Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el “Plan de recuperación y conservación de las aves esteparias de Navarra” y se designa la ZEPA “Agroestepas de Navarra”, se sirva en admitirlas y en consecuencia, se archive el procedimiento de elaboración del presente Decreto Foral o subsidiariamente lo corrija limitando al máximo posible su ámbito territorial excluyendo suelos susceptibles de aprovechamiento agrícola, proponiendo medidas correctoras que permitan la coexistencia de actividades económicas de interés para el desarrollo rural con las actuaciones de protección y recuperación de la fauna esteparia explicitando sus medios de financiación pública y ampliando el plazo de participación ciudadana haciendo expreso llamamiento de participación a sindicatos agrarios, cooperativas agrarias y Ayuntamientos afectados al objeto de favorecer la máxima transparencia y participación en la elaboración de la norma.

Es Justicia que se espera obtener de su recto proceder en Caparroso a 24 de agosto de 2022.

Fdo. D. Aitor Ambrosio Boneta Jiménez