

**Alegaciones al 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 Zona de Especial Protección para las Aves "Agroestepas de Navarra"**

**Referencia:** PCN-PART-2022-06-8479

## **1. Introducción**

El Gobierno de Navarra ha publicado recientemente 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 Zona de Especial Protección para las Aves "Agroestepas de Navarra" (en adelante, el "**Proyecto de Decreto**") concediéndose un plazo de participación ciudadana que comprende desde el 10 de junio hasta el 18 de julio de 2022.

En este sentido, los Ayuntamientos de Torres del Río y Lazagurría, estiman conveniente formular una serie de alegaciones frente al Proyecto de Decreto indicado.

Con carácter general, esta parte entiende que la decisión de aprobar este instrumento cuyo objetivo es establecer un plan de recuperación y conservación de las aves esteparias en Navarra mediante la declaración de una Zona de Especial Protección para las Aves ("**ZEPA**") denominada "*Agroestepas de Navarra*" es absolutamente desproporcionada, negativa e innecesaria en los términos en los que se plantea y se propone a través de este instrumento legal, que es objeto del presente trámite de información pública.

En particular, y sin perjuicio de los comentarios que se realizarán a lo largo de este escrito, ni desde el punto de vista de su objeto (principalmente, la declaración de ZEPA) ni tampoco desde el punto de vista de su oportunidad y necesidad, el texto cumple con las exigencias normativas y principios generales que deben observarse en toda iniciativa legislativa conforme a nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, en un primer momento, y más allá de su control constitucional, deben tenerse en cuenta los principios generales que, en materia de regulación, establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ("**LPAC**").

En este sentido, el artículo 129 de la LPAC que regula los principios de buena regulación, establece que *“en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia”*. Sin embargo, el Proyecto de Decreto no sólo no cumple tales principios generales, sino que contribuye, precisamente, a generar mayor inseguridad jurídica<sup>1</sup>.

Siguiendo el propio texto del artículo 129 de la LPAC recordemos que *“en virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución”* y 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 esta perspectiva, resulta evidente que la aprobación de este Decreto no se encuentra justificada al no resultar el instrumento más adecuado por encerrar enormes limitaciones, restricciones y prohibiciones sobre terrenos de propiedad privada y derechos previamente consolidados sin ningún tipo de compensación. Esta situación no es admisible en nuestro ordenamiento jurídico pero tampoco lo es conforme a la normativa europea.

A este respecto, la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de junio de 2007 pone de manifiesto, en relación con la normativa medioambiental, que la obligación de ceder propiedad privada adquirida legítimamente, sin seguir el procedimiento debido y sin ofrecer una compensación adecuada, vinculada a la obligación de sufragar los costes arbitrarios para el desarrollo de infraestructuras no solicitadas -y a menudo innecesarias- constituye una vulneración de los derechos fundamentales de las personas, de conformidad

---

<sup>1</sup> En este sentido, cabe traer a colación el concepto de seguridad jurídica tal y como ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional (por todas, vid. Sentencia 46/1990, de 15 de marzo, que se refiere a este principio en estos términos: *“la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no ... provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.

con el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos y lo dispuesto en el Tratado de la UE.

Dicho en otras palabras, la decisión sobre la designación de nada menos que veintitrés (23) zonas ZEPA – equivalentes a 36.578.39 ha de terreno- responde a criterios políticos y de oportunidad lo que se ve por la falta de acreditación de su adecuación para alcanzar los objetivos propuestos justificando ser la medida menos restrictiva de derechos, en íntima conexión con el principio de intervención mínima, máxima expresión de un estado de derecho que proclama la libertad como valor superior de su ordenamiento jurídico (artículo 1<sup>2</sup> de la Constitución Española)

En este escenario, las preguntas claves a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad, son las siguientes: (i) ¿Es necesario y resulta proporcionado designar veintitrés (23) nuevas zonas ZEPA en la Comunidad Foral de Navarra teniendo en cuenta los datos de presencia y mortalidad de las aves descritos? y (ii) en caso de que las medidas de conservación de las aves esteparias no se consideraran suficientes para la protección de las mismas ¿No bastaría con incrementar su protección fomentando el desarrollo de nuevas medidas compensatorias que permitan el desarrollo de proyectos en convivencia con las aves?

La respuesta a estas dos cuestiones es sencilla y evidente: (i) no es necesario ni proporcionado designar veintitrés (23) zonas ZEPA para la protección de las aves a la luz de los datos aportados y (ii) aunque entendemos que las medidas disponibles adoptadas para la protección de la avifauna son apropiadas, un incremento de las mismas bastaría para lograr la convivencia pacífica de ambos intereses.

## **2. Sobre la necesidad y oportunidad de la aprobación de un plan que asegure la protección de las aves esteparias en Navarra**

Como hemos venido apuntado, existe una gran cantidad de normativa a nivel europeo, nacional y de la propia Comunidad Foral de Navarra que permite proteger las especies esteparias sin necesidad de acudir a la medida más limitante consistente en la declaración de veintitrés (23) zonas ZEPA sin que

---

<sup>2</sup> “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”

se hayan justificado adecuadamente en el Informe de Necesidad y Oportunidad y en el Proyecto de Decreto y sus Anexos.

A nivel Europeo, el artículo 3 de la Directiva de Hábitats<sup>3</sup> introdujo la conocida como "Red Natura 2000": "Se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación denominada Natura 2000. Dicha red (...) deberá garantizar el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitats naturales y de los hábitats de las especies de que se trate en su área de distribución natural". Así, dentro de esta Red Natura 2000, han sido incluidas las zonas ZEPA designadas por los estados miembros con arreglo a las disposiciones de la Directiva de Aves<sup>4</sup> cuyo objetivo es establecer una serie de medidas para preservar, mantener y restablecer la diversidad y hábitats suficientes para las aves con el fin de asegurar su supervivencia y reproducción en su área de distribución.

Dicha Red Natura 2000 se encuentra regulada en el derecho español en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ("**Ley 42/2007**"), la cual matiza en su artículo 42 apartado primero, en línea con lo dispuesto en el artículo 2.3 de la Directiva de Hábitats, que "la Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales".

A este respecto, la jurisprudencia avala la necesidad de aprobar planes de gestión que justifiquen adecuadamente la necesidad de ampliar la protección de estas zonas, definiendo con suficiente nivel de detalle la presencia de las especies a proteger así como cada una de las medidas que se consideren necesarias ya que "*no se trata de la simple fijación de objetivos de conservación sino de la determinación de las correspondientes medidas adecuadas al efecto*", tal y como dispone la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2020 (Recurso 7270/2018).

---

<sup>3</sup> Directiva 92/43 del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>4</sup> Directiva 79/409/CEE, derogada por la Directiva 2009/147 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Así, en la Constitución Española- artículos 148 y 149- no se encuentra ninguna referencia expresa a los espacios naturales protegidos por lo que, ante dicha omisión y en aplicación de la competencia de atribución prevista en el artículo 149.3<sup>5</sup> de la CE, la Comunidad Foral de Navarra incorporó esta materia en sus Estatutos al establecer el artículo 50.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra que "tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: d) espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña, de acuerdo con la legislación básica del Estado".

En esta línea la Ley Foral 2/1993, de 5 de marzo, de Protección y Gestión de la Fauna Silvestre y sus Hábitats precisa en su artículo 19 que *"la catalogación de una especie, subespecie o población exigirá, dependiendo de su categoría, la redacción de un Plan de Recuperación, Conservación o Manejo"*. Ahora bien, si analizamos los planes aprobados (e.g. Plan de recuperación del oso pardo, Plan de recuperación del cangrejo de río autóctono, Plan de recuperación del quebrantahuesos, etc.) se evidencia como se establecen una serie de medidas tendentes a su protección como el cumplimiento de las normas de carácter técnico para las instalaciones eléctricas, garantizar la disponibilidad de alimento o medidas de vigilancia, pero en ninguno por la presencia de estas especies, se han declarado zonas ZEPA.

Además, la propia Ley Foral establece un régimen de autorización administrativa previa para el desarrollo de las actuaciones que provoquen o sean susceptibles de provocar alteraciones o modificaciones sustanciales en los hábitats de la fauna silvestre, pudiendo para ello establecer las condiciones particulares que, en cada caso, motivadamente, se estimen para garantizar la protección de la fauna silvestre. Es decir, esta medida lo que busca es proteger la fauna sin limitar el ejercicio de otra actividad mediante un control *ex ante* sobre el que se pueden establecer medidas (i.e. medidas correctoras, prestación de fianzas, etc.) en aras a garantizar la protección adecuada.

Resulta además curioso que se mencione en el propio Informe de Necesidad y Oportunidad y en el Anexo I del Proyecto Foral, el Decreto Foral 563/1995, de 27 de noviembre, por el que se incluye el Catálogo de Especies Amenazadas de Navarra, el cual se encuentra derogado como también lo está el Decreto

---

<sup>5</sup> Artículo 149.3 CE: *"Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas"*

Foral 254/2019 que lo vino a sustituir. Decimos que resulta llamativo porque justificar ahora – en el año 2022- que la catalogación de determinadas aves como vulnerables o en peligro de extinción permite declarar zonas ZEPA cuando desde hace más de veinte años ya se encontraban incluidas, entre otras, la avutarda común, el sisón común, el aguilucho cenizo y el aguilucho pálido, no hace sino poner en evidencia que se trata únicamente de una medida política oportunista sin justificación y desproporcionada.

Es más podría incluso advertirse que este Proyecto de Decreto no encuentra su verdadera justificación en la protección de la naturaleza, sino en la incorporación de forma encubierta de la competencia para decidir sobre la instalación de parques eólicos y fotovoltaicos de más de 50 MW en Navarra eliminando así toda competencia estatal en esta materia en el ámbito de esta Comunidad, como se ha acreditado con la Resolución presentada por el grupo Geroa Bai rechazada por el Parlamento Navarro en enero de este mismo año.

Igualmente, se hace referencia en el Informe de Necesidad y Oportunidad al Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas el cual responde a lo dispuesto en el 56 de la Ley 42/2007, estableciendo una serie de efectos protectores para las especies incluidas en los citados instrumentos, que se clasifican en dos categorías, “vulnerables” y “en peligro de extinción”, a fin de establecer prioridades de acción e identificar aquellas especies que necesitan una mayor atención. Ahora bien, el hecho de que algunas de las especies identificadas en el Proyecto de Decreto Foral aparezcan recogidas en esta ordenación básica no permite que de forma automática las Comunidades Autónomas adopten medidas de protección y mucho menos cuando no se ajustan a la realidad, tal y como expone la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991:

*“La ordenación básica no requiere necesariamente que la materia sobre la cual se ejerce tenga una determinada amplitud en el sentido de que constituya la totalidad de un sector en el que se incluyan todos los subsectores que forman parte del mismo, ni que el marco básico sea exactamente uniforme e igual para todas las áreas geográficas del territorio nacional, puesto que la tesis contraria no se aviene con la lógica de la competencia básica estatal, cuando se ejerce sobre una materia en la que existan distintas peculiaridades subsectoriales y espaciales que demanden la adaptación de la ordenación básica a esas peculiaridades”*

En esa misma línea se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de junio de 2010 al señalar que, como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada, *“son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio”*.

Por lo tanto, a tenor de lo dispuesto anteriormente, se constata que en España existen especies de aves esteparias catalogadas en peligro de extinción o vulnerables y que merecen una especial protección para su adecuada conservación. No obstante, el hecho de encontrarse en el Catálogo Español de Especies Amenazadas no justifica, en sí mismo, que las Comunidades Autónomas puedan adoptar medidas de protección excesivas sin previamente justificar con datos objetivos y científicos la presencia de estas aves así como los perjuicios causados a las mismas que determinen el sacrificio de otros derechos para su protección, cuestión que como se verá más adelante no queda justificada en el Proyecto de Decreto.

Además, en lo que respecta a los proyectos renovables, la tendencia actual de la Unión Europea consiste en fomentar su implantación rebajando las exigencias en materia medioambiental, como se desprende de la reciente Recomendación (UE) 2022/822 de la Comisión de 18 de mayo de 2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compraventa de electricidad que establece en su apartado 24 lo siguiente:

*“Los Estados miembros deben velar por que el sacrificio o perturbación de especímenes individuales de aves silvestres y especies protegidas en virtud de la Directiva 92/43/CEE del Consejo **no sea un obstáculo para el desarrollo de proyectos de energías renovables, mediante la exigencia de que dichos proyectos integren, según proceda, medidas de mitigación para prevenir de manera eficaz en la medida de lo posible el sacrificio o la perturbación, el seguimiento de su eficacia y, a la luz de la información obtenida del seguimiento, la adopción de medidas adicionales necesarias para garantizar que no se produzca un impacto negativo significativo en la población de las especies de que se trate. Si se hace así, el sacrificio o la perturbación accidentales de especímenes individuales no deben considerarse deliberados y, por tanto, no deben entrar en el ámbito de aplicación del***

*artículo 12, apartado 1, de la Directiva 92/43/CEE ni del artículo 5 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo”.*

En este sentido, puede comprobarse como la UE es plenamente consciente de que los lugares en los que se ubican este tipo de proyectos siempre presentan en mayor o menor medida afecciones sobre el medio ambiente y para evitar que cualquier afección pueda imposibilitar la implantación de los proyectos, la estrategia elegida conlleva ejecutar medidas de mitigación que, conforme al desarrollo de la ciencia, permitan reducir de manera eficaz los impactos negativos sobre la población de especies de aves silvestres y protegidas.

Por lo tanto, lo que se pretende hacer con la aprobación de este Proyecto de Decreto tiene por objetivo limitar y prohibir el uso de la propiedad privada, limitar la autonomía local de los ayuntamiento y entidades locales imponiendo la autoridad de la administración autonómica, sobre la autoridad local y municipal encargada de la gestión de los espacios y reducir y controlar cualquier actividad industrial y empresarial en todo el ámbito sur de la Comunidad Foral de Navarra. En concreto, Torres del Río y Lazagurría son municipios cuya actividad principal reside en la agricultura y las explotaciones ganaderas. La declaración como zona ZEPA, con las limitaciones en la gestión y explotación del medio natural que ello conlleva, supondría la imposición de trabas administrativas a la principal actividad de la zona, haciéndola menos atractiva y contribuyendo aún más, si cabe, a favorecer la despoblación acusada que ya padecen ambos municipios.

Es más, teniendo en cuenta el tipo y usos del suelo, de no dedicarlo al sector primario, el mismo cuenta con condiciones aptas para la inversión en energías renovables, como la instalación de plantas fotovoltaicas o parques eólicos, por su situación, vegetación, tipo de suelo etc. y la declaración de dicha zona como zona ZEPA supondría un atraso en la lucha contra la despoblación y el cambio climático, que tanto se promueve desde las instituciones públicas.

El hecho de declarar tal volumen de hectáreas (36.578.39) como zona ZEPA claramente restringiría el número de actividades permitidas, resultando además, en una gran pérdida competitiva para la Comunidad Foral de Navarra debido al aumento de los costes y limitaciones (i.e. informes de impacto ambiental, limitaciones en el tamaño de las actividades, prohibiciones de instalaciones de telefonía móvil e internet, infraestructuras, etc.) que supondría el establecimiento de dicha protección ambiental injustificada. Es decir, esta Comunidad dejaría de resultar un lugar atractivo para las

inversiones debido a las trabas y trámites burocráticos impuestos caprichosamente sin justificaciones objetivas y reales.

Pero no sólo Navarra no podría competir con otras Comunidades Autónomas que están fomentando gran inversión en infraestructuras renovables mediante políticas de simplificación administrativa y beneficios fiscales, sino que además estaría poniendo trabas al cumplimiento del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) para cuya elaboración se impulsó la colaboración de las CC.AA. y fueron tenidos en cuenta los espacios naturales protegidos así como el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y Biodiversidad 2011- 2017<sup>6</sup> - elemento fundamental de desarrollo de la Ley 42/2007- y cuyo objetivo en el medio plazo es el aumento de las energías renovables en España, llegando al 74% en el ámbito eléctrico en el año 2030.

Por lo tanto, a la vista de todo lo anteriormente expuesto, esta parte considera que este Proyecto de Decreto no tiene justificación en la medida en que en la actualidad se está tendiendo hacia una política de fomento de la convivencia sostenible de la iniciativa privada y la protección del medio ambiente a través del desarrollo de medidas correctoras que eviten perjuicios a los medios naturales y, al contrario, favorezcan su desarrollo y conservación.

### **3. Análisis de las cláusulas del Proyecto de Decreto que evidencian la falta de objetividad y datos científicos poniendo en entredicho la justificación de su aprobación**

Como se ha venido indicando a lo largo de este escrito, el Proyecto de Decreto no debería aprobarse por resultar una medida limitativa de derechos, injustificada y absolutamente desproporcionada.

A este respecto, a continuación, se analiza su contenido para demostrar que se trata de un instrumento redactado *ad hoc* posiblemente a consecuencia de la proliferación de proyectos renovables con el objeto de disponer de los medios legales frente a las solicitudes de autorización de proyectos que, hasta ahora, no tenía esta Administración Foral.

---

<sup>6</sup> El Plan Estratégico del Patrimonio Natural y Biodiversidad 2011- 2017, el cual encuentra prorrogada su aplicación en tanto no sea aprobado otro plan estratégico que lo sustituya.

(i) Falta de información y participación en el diseño de las políticas ambientales establecidas en el Proyecto de Decreto

Esta parte considera necesario poner de manifiesto la falta de información y participación en el diseño de las políticas públicas en la elaboración de las disposiciones del Proyecto de Decreto, dirigidas a la consecución de los objetivos de la Ley 42/2007.

A este respecto, no se tiene constancia de que se haya contado con los actores económicos o incluso con las entidades municipales afectadas para la elaboración de este Proyecto de Decreto, lo cual supone una infracción de la Directiva 2003/4/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, consistente en garantizar la disposición al público de la más amplia información medioambiental<sup>7</sup>, no resultando suficiente la publicación del proyecto y la apertura de un periodo de información pública, sino que requiere la participación de los afectados en el diseño de la política medioambiental que les afecta. Esta teoría es ampliamente amparada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de octubre de 2011 (Recurso 5853/2007) al declarar que:

---

<sup>7</sup> A efectos de la presente Directiva, se entenderá por: 1) Información medioambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;

b) factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);

c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;

d) informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;

e) análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y

f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

*"lo primero que se observa es que la Asociación actora como tal o sus miembros individualmente, en ningún caso fueron consultados, lo que ya de por sí determina la nulidad del Decreto, pero aún más, incluso el cumplimiento de la audiencia pública, visto el informe que recayó frente a las alegaciones de la parte actora, ni se refiere a las mismas en concreto, ni se da contestación a la Asociación, con lo que en los términos de la jurisprudencia que se acaba de dejar citada, tampoco podemos estimar cumplido el referido trámite, y es también causa de nulidad absoluta del decreto recurrido por omisión de trámite esencial del procedimiento".*

Como se ha expuesto en este apartado, en ningún momento se ha consultado a las entidades locales ni a los actores privados para la elaboración de este Proyecto de Decreto por lo que es manifiesta la falta de voluntad de esta Administración de permitir a todas las partes participar en el diseño de las políticas medioambientales a pesar del gran impacto que estas generan en diferentes sectores.

(ii) Falta de adecuada delimitación de las zonas de diferente utilización y destino en el espacio natural, mediante la indicación de coordenadas o georreferencias.

De análisis del Proyecto de Decreto se evidencia un claro incumplimiento de la obligación de identificación y georreferenciación de los espacios y elementos significativos del patrimonio natural del territorio de la Comunidad Foral de Navarra sometido a las políticas de protección y conservación de las aves que justifiquen la declaración de zona ZEPA, lo que supone la vulneración de los artículos 17 y 20.a) de la Ley 42/2007 en virtud del cual este último obliga a la *"delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación, y descripción e interpretación de sus características físicas, geológicas y biológicas"*.

La necesidad de publicación en el Boletín, como parte del decreto, de las coordenadas que delimitan cada una de las diferentes zonas de uso y restricción dentro del espacio, no es una cuestión baladí, como tampoco lo es la exigencia de mapas indubitados, cuestión que no se cumple en ningún caso ya que del mapa del Anexo II del Proyecto de Decreto no es posible identificar las zonas efectivamente afectadas por la zona ZEPA como a continuación se muestra, a modo de ejemplo, la "AC2; ZEPA:Armañanzas- Bargota-Lazagurría- Torres del Río":



Del análisis de la leyenda sólo se puede identificar que esta ZEPA ocupa 1.477,47 hectáreas de terreno y que la escala es: 1: 310.00, lo cual demuestra que los datos son absolutamente insuficientes para identificar con precisión la zona efectivamente afectada.

La falta de estos datos viene a demostrar la modificación interesada, discrecional y arbitraria sin control de ningún tipo, contraria a la doctrina que establece, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero 2013 (Recurso 4661/2009) al no permitir identificar las fincas ni comprobar los usos permitidos o los prohibidos en cada zona:

*Esta Sala del Tribunal Supremo considera que para tener por cumplido el mandato contenido en el artículo 19.4 b) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, acerca de la zonificación del parque y la delimitación de las áreas de los diferentes usos, no es suficiente con que, como declara la Sala sentenciadora, la zonificación se divida en seis categorías y su delimitación concreta conste en el Mapa de Zonificación que figura en el Apéndice II del Anexo I del Decreto y en la dirección electrónica que se señala en el mismo, sino que es imprescindible, en garantía de los derechos, que cualquier propietario esté en condiciones de identificar, en todo momento, su finca singular para comprobar los usos permitidos o los prohibidos en cada una de esas zonas, lo que no se deduce que exista, mediante el uso de puntos y coordenadas u otras referencias idóneas a tal fin, en los Mapas de Zonificación, a la vista de lo declarado en la sentencia impugnada y de lo alegado por la Administración autonómica recurrida al oponerse al motivo de casación, de manera que éste debe ser estimado.*

Por lo tanto, este Proyecto de Decreto no puede prosperar ante la falta de concreción e inseguridad jurídica que ello conlleva a los administrados, al no disponer de las herramientas necesarias para identificar los espacios concretos afectados por la declaración de zona ZEPA.

- (iii) Falta de estudios científicos rigurosos sobre la presencia de las especies de aves esteparias objeto de conservación y sobre las causas que han determinado este incremento de protección mediante el Proyecto de Decreto Foral

Respecto a la situación de las especies empieza el apartado V del Anexo I relativo al Plan de Recuperación indicando que "la Estrategia de conservación reconoce la crítica situación de estas especies en el ámbito estatal", es decir, se refiere a la protección de las aves por su presencia en el Catálogo Español de Especies Amenazadas, pero la realidad es que la situación de las mismas en la Comunidad Foral de Navarra se justifica haciendo referencia al Decreto Foral 563/1995, de 27 de noviembre, por el que se incluyen en el Catálogo de Especies Amenazadas de Navarra determinadas especies y subespecies de vertebrados de la fauna silvestre, el cual no solo se encuentra derogado sino que su aprobación tuvo lugar hace casi 30 años.

Especie	Nombre común	Navarra	España
		Decreto Foral 563/1995	Real Decreto 139/2011
<i>Circus pygargus</i>	Aguilucho cenizo	VU	VU
<i>Circus cyaneus</i>	Aguilucho pálido	VU	LESPE
<i>Falco naumanni</i>	Cernicalo primilla	PE	LESPE
<i>Tetrax tetrax</i>	Sisón común	VU	VU
<i>Otis tarda</i>	Avutarda común	PE	LESPE
<i>Burhinus oediconemus</i>	Alcaraván común	IE	LESPE
<i>Pterocles orientalis</i>	Ganga ortega, ortega	SAH	VU
<i>Pterocles alchata</i>	Ganga ibérica, ganga	PE	VU
<i>Chersophilus duponti</i>	Alondra ricotí	SAH	VU
<i>Melanocorypha calandria</i>	Calandria común	-	LESPE
<i>Calandrella brachydactyla</i>	Terrera común	-	LESPE
<i>Calandrella rufescens</i>	Terrera marismaña	SAH	LESPE
<i>Galerida theklae</i>	Cogujada montesina	-	LESPE
<i>Anthus campestris</i>	Bisbita campestre	-	LESPE
<i>Pyrhcorax pyrrhcorax</i>	Chova piquirroja	-	LESPE

**Tabla:** Catalogación de las aves esteparias objeto del presente Plan. Navarra. PE, en peligro de extinción; SAH, sensible a la alteración del hábitat, VU; vulnerable; IE, interés especial. Estado. PE, en peligro de extinción; VU, vulnerable; LESPE, Incluida en el listado de Especies en Régimen de Protección Especial.

Por lo tanto, la validez de lo identificado en este cuadro es cuestionable y más cuando en el propio Proyecto de Decreto se indican en el apartado VII del Anexo I los distintos tipos de actuaciones realizadas para la protección de las

aves y sus hábitats a lo largo de estos años, por lo que la evolución y situación actual de las aves podría haber cambiado.

Además, es llamativo como el Capítulo V del Anexo I justifica la "crítica situación" de las especies amenazadas en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra como las que a continuación citamos

- Respecto a la avutarda común, establece que "se ha comprobado una importante mortalidad adulta no natural por colisiones contra infraestructuras" resultando que la "importante mortalidad" que está provocando la limitación en el crecimiento de la población se cuantifica en "1 ejemplar detectado/año".
- En relación con el sisón común, indica que se han observado "tasas de mortalidad no natural importantes (colisiones con aerogeneradores)", sin aportar un solo dato numérico sobre lo que implica una importante tasa de mortalidad por esta causa.
- Respecto a la ganga ortega establece que "en determinadas áreas reproductoras de la especie se ha detectado una importante mortalidad no natural por colisiones con aerogeneradores", sin indicar cuáles son esas zonas concretas ni las tasas de mortalidad de dicha especie.
- En lo relativo al aguilucho cenizo, se pone de manifiesto que "no existen tendencias claras sobre su evolución poblacional" pero a pesar de ello se indica que las amenazas más importantes para la especie se han incrementado por la "mortalidad no natural por aerogeneradores o tendidos".
- Sobre el aguilucho pálido, igual que en los casos anteriores, establece en el apartado V que las amenazas que presenta la especie se "han incrementado por la mortalidad no natural por aerogeneradores o tendidos".

Esta falta de concreción y datos fiables que permitan entender la necesidad y proporcionalidad del Proyecto de Decreto constituye un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.b) relativo a la realización de un inventario de los ecosistema y los paisajes en el ámbito territorial, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

Como puede comprobarse, el Proyecto de Decreto no justifica adecuadamente con datos objetivos la amenaza real que supone la instalación de proyectos renovables en los lugares en los que se identifica la presencia de estas especies, lo cual demuestra la falta de objetividad y justificación absoluta de esta iniciativa basada en meras invocaciones genéricas que no se sustentan en datos, estudios y criterios técnicos y veraces.

Es más, este Proyecto de Decreto demuestra que la pretendida designación de la zona ZEPA denominada "Agroestepas de Navarra", es una solución adoptada *ad hoc* por el Gobierno de Navarra que constituye el mecanismo necesario, que hasta ahora no tenía esta Administración, para impedir el desarrollo de proyectos renovables en Navarra.

(iv) Limitaciones excesivas no justificadas por la preexistencia de zonas ZEPA suficientes y falta de análisis técnicos en la delimitación de los factores limitantes y amenazas para las aves esteparias

Como se constata en el análisis del Proyecto de Decreto, en primer lugar se hace referencia a la existencia de varios espacios protegidos dentro de la Red Natura 2000 (Zonas de Especial Conservación y zonas ZEPA), designadas al amparo de la Directiva 92/43 CEE, que incluyen áreas de interés para la conservación de las aves esteparias en Navarra, las cuales se enumeran a continuación:

- a) Yesos de la Ribera Estellesa (ES2200031),
- b) Bardenas Reales (ES2200037),
- c) Balsa del Pulguer (ES2200041) y
- d) Peñadil, Montecillo y Monterrey (ES2200042).
- e) Las ZEPA El Plano-Blanca Alta (ES0000171) y Rincón del Bu-La Nasa-Tripazul (ES0000172), que incluyen entre otras, poblaciones de aves esteparias, incluidas íntegramente en la ZEC Bardenas Reales (ES2200037).

No obstante, a pesar de identificar todas estas zonas de especial conservación, se matiza sin aportar un solo dato científico que *"Sin embargo, a la vista de la evolución en los últimos años de las poblaciones de este grupo de aves (...) no cubren los mínimos de superficie necesarios para la estabilización de poblaciones mínimas viables"* y para ello se decide que ámbito geográfico de aplicación debe englobar "todos los medios cerealistas de secano situados al sur de la línea formada por los siguientes municipios (todos ellos incluidos):"

*Viana, Bargota, Armañanzas, Sansol, Los Arcos, Luquín, Arróniz, Arellano, Dicastillo, Morentín, Aberin, Villatuerta, Mendigorria, Artajona, Tafalla, Olite, Beire, Pitillas, Santacara, Murillo el Fruto y Carcastillo", lo cual constituye una limitación excesiva y sin sentido. Es decir, de esta forma se consigue que, aunque de conformidad con las normas urbanísticas fuera posible la implantación de determinados proyectos, con la incorporación de más zonas de especial protección en las ubicaciones previstas para los proyectos o en las proximidades, estas se vuelvan absolutamente incompatibles para el desarrollo de los mismos.*

Además de lo anterior, a la hora de tratar los factores limitantes y las amenazas en el Apartado VI del Anexo I en lo relativo a las infraestructuras eléctricas, el Proyecto de Decreto muestra una clara deficiencia de análisis técnicos al hacer menciones como las que a continuación se analizan:

- Respecto a los tendidos eléctricos, menciona literalmente el Proyecto de Decreto que *"la avutarda y el sisón común se encuentran entre las aves con mayor número de colisiones en tendidos eléctricos de Europa. En Navarra, se vienen registrando ejemplares de avutarda muertos cada cierto tiempo, por colisiones en tendidos"*
- Respecto a los aerogeneradores, indica que *"En la red de parques eólicos del sur de Navarra, existen algunos con mortalidades significativamente altas para las especies esteparias. La calandria y el cernícalo primilla son las especies numéricamente más afectadas, sin embargo, las mortalidades detectadas de sisón común, ganga ortega y avutarda, aunque porcentualmente bajas, resultan especialmente graves debido al precario tamaño de sus poblaciones"*
- En relación con los parques fotovoltaicos establece que *"los tendidos eléctricos de evacuación asociados a estos parques, están incrementando el riesgo de colisión contra los mismos"* y añade que *"la práctica totalidad se encuentran ubicados en el "Ámbito Geográfico" con un ya apreciable efecto acumulativo"*

A la vista de lo anterior, se puede comprobar como el Proyecto de Decreto adolece de falta de concreción al no disponer de un solo dato numérico, estadísticas o datos constatables científicamente, sino que utiliza expresiones ambiguas, abiertas y equívocas para la descripción de estas amenazas.

Por lo tanto, de manera encubierta, lo que pretende hacer esta iniciativa es, entre otras, prohibir la implantación de cualquier proyecto lo cual va en contra de la Directiva Hábitat, de la Constitución Española, y de la propia Ley 42/2007 que, como hemos indicado antes, vela por la protección del medio ambiente pero, por supuesto, sin dejar de lado el desarrollo económico y social de la zona sobre la que pretende implantarse cualquier plan de conservación.

(v) Absoluta falta de claridad en la determinación de las limitaciones generales y específicas para las distintas zonas, actividades, espacios y especies protegidas

El apartado VIII del Anexo I del Proyecto de Decreto relativo a los objetivos de conservación enumera de forma genérica los objetivos finales y operativos, entre los que destaca en el punto 4, *“reducir las afecciones y fuentes de mortalidad no natural de las aves esteparias, por tendidos eléctricos y aerogeneradores”* para lo cual el apartado IX en su apartado 13 prohíbe las instalaciones de proyectos renovables al indicar que *“en las áreas críticas, así como en un buffer de 1000 metros, no se permitirán nuevos proyectos de instalación de aerogeneradores. En estas mismas áreas y en un buffer de 500 m no se permite la instalación de parque solares”*, lo cual supone un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.d) de la Ley 42/2007 que establece la necesidad de determinar las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad.

Es más, lo que se está haciendo es prohibir, no sólo en la zona declarada ZEPA sino fuera de sus límites, la instalación de proyectos eólicos y fotovoltaicos sin permitir entrar a valorar cada caso concreto o la posibilidad de incorporar medidas compensatorias que permitan la convivencia en el espacio de las especies de aves y los proyectos. De esta forma se está prohibiendo más de lo que a simple vista parece, favoreciendo con ello la proliferación de actos discrecionales, cuando no totalmente arbitrarios o calificables como de abuso del derecho por parte esta Administración.

Este instrumento otorga a los órganos gestores un poder casi omnímodo los afectados, empresas, residentes e, incluso, sobre el crecimiento y actividades empresariales e industriales, que puedan realizarse en los municipios, por encima, incluso, de las autoridades municipales.

(vi) Falta de propuesta de memoria económica sobre los costes e instrumentos financieros previstos

En el Proyecto de Decreto Foral no existe una propuesta económica ni se expone de manera clara el mecanismo previsto para la financiación de las medidas de preservación de las aves esteparias que se indican en esta iniciativa. Este hecho vulnera lo dispuesto en el artículo 20.h) de la Ley 42/2007 que establece la necesidad de incluir una memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.

El Apartado XI relativo a la financiación del plan se limita a establecer que el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente atenderá "las cuantías precisas" para la ejecución de los proyectos de mantenimiento y restauración, las ayudas dirigidas a alcanzar el estado favorable de conservación de las aves esteparias, la implementación del seguimiento y monitorización de las poblaciones de aves esteparias; lo cual es absolutamente genérico y rechazado por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 30 de enero de 2013 (Recurso 4659/2009) al indicar que los planes económicos deben ser certeros y no hacer meras referencias genéricas:

*"De modo que esta exigencia abarca a los instrumentos financieros que son necesarios para que puedan alcanzarse los fines que el plan persigue. Y la determinación no puede cumplirse con meras invocaciones retóricas o referencias genéricas, que no pongan de manifiesto la certeza de que se cuenta con los medios financieros precisos para la viabilidad de la protección que el plan establece. A la hora de abordar la suficiencia de esos instrumentos financieros debe hacerse un juicio equilibrado y ponderado que ha de moverse dentro de los siguientes polos extremos. De un lado, deben desterrarse referencias indeterminadas, vagas y, por ello, intrascendentes para establecer si los fines del plan pueden ser cumplidos o la declaración del plan estará abocada a la parálisis completa. Y de otro, no resulta necesario que se haga una determinación exhaustiva y absoluta sobre tales medios financieros, basta con que se permita conocer que los fines de la declaración del plan pueden ser cumplidos con los medios económicos descritos".*

Por lo tanto, este hecho no hace sino probar, una vez más, que estamos ante una iniciativa que no ha sido debidamente meditada, consensuada y justificada cuyo único fin es servir de medio para limitar en todo lo posible la instalación de proyectos en Navarra.

(vii) Vulneración del derecho a disfrutar del medio ambiente previsto en el artículo 45 de la Constitución Española

Este tipo de normas vulneran los principios rectores de la política social y económica por cuanto que impiden la utilización racional de los recursos naturales que hasta ahora se venían utilizando y, además, suponen una vulneración del principio de solidaridad al hacer recaer sobre el patrimonio privado el coste total de las iniciativas de conservación absolutamente desproporcionadas y partidistas privando de bienes y derechos, sin compensación ni indemnización alguna por ello.

Por lo tanto, a la vista de todo lo anterior, téngase en cuenta que la aprobación de este Proyecto de Decreto no se encuentra debidamente justificada produciendo un recorte de bienes y derechos, limitando el desarrollo social y económico de los municipios y en absoluta desigualdad respecto a otros ciudadanos del territorio español, lo que tendrá como principal consecuencia un territorio proteccionista del medioambiente por encima de cualquier derecho provocando un absoluto estrangulamiento económico del territorio, al atentar contra el derecho a la libertad de empresa y al desarrollo social y económico.