En sesión celebrada el día 13 de junio de 2022, la Mesa del Parlamento de Navarra, previa audiencia de la Junta de Portavoces, adoptó, entre otros, el siguiente Acuerdo:

**1.º** Admitir a trámite la moción por la que se insta al Gobierno de Navarra a presentar un Proyecto de Ley Foral de Caminos Públicos e itinerarios verdes de Navarra, presentada por el G.P. EH Bildu Nafarroa, la A.P.F. de Podemos Ahal Dugu Navarra y el G.P. Mixto-Izquierda-Ezkerra (10-22/MOC-00056).

**2.º** Ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra.

**3.º** Acordar su tramitación ante la Comisión de Desarrollo Económico y Empresarial y disponer que el plazo de presentación de enmiendas finalizará a las doce horas del día anterior al del comienzo de la sesión en que haya de debatirse.

Pamplona,13 de junio de 2022

El Presidente: Unai Hualde Iglesias

TEXTO DE LA MOCIÓN

Los grupos abajo firmantes, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de esta Cámara, presenta la siguiente moción para su debate y votación en la Comisión de Desarrollo Económico y Empresarial

Exposición de motivos:

En el ámbito de la Unión Europea no existe una regulación específica de los caminos naturales. Si bien ha habido algunas iniciativas en el marco del Parlamento Europeo que instan a la elaboración de una regulación sobre la materia, por el momento no han llegado a materializarse, debido a las dificultades que genera la amplia diversidad existente en cuando a las legislaciones de los Estados con respecto al acceso al medio natural y a los caminos. A este respecto debe tenerse en cuenta que se trata de una materia muy radicada en el ámbito local y regional.

No obstante, la creación de itinerarios sostenibles de diferente naturaleza sí es objeto de impulso por diferentes instituciones públicas en el ámbito europeo, como es el caso del propio Gobierno de Navarra, quien también ha participado en la conocida Red EuroVelo, que cuenta con una importante una concatenación de rutas ciclables que permite cruzar Europa en bicicleta, con 17 rutas de larga distancia.

Efectivamente, la creación de itinerarios naturales y el fomento del turismo de naturaleza están claramente presentes en las políticas ambientales de la Unión Europea. De esta forma, las vías verdes o caminos naturales son una materialización de políticas públicas que coadyuvan, por un lado, a alcanzar los objetivos de protección ambiental y lucha contra el cambio climático y, por otro lado, constituyen un importante recurso turístico dentro del turismo sostenible, activo y de naturaleza.

De este modo, la conservación y refuerzo de la infraestructura verde cobra de nuevo relevancia en la Estrategia de la Unión Europea para la Biodiversidad 2020-2030, en la que se resalta el impulso a crear corredores ecológicos, que formen parte de una Red Transeuropea de Espacios Naturales. Estos evitan el aislamiento genético, facilitan la migración de especies y mejoran los ecosistemas sanos. La Estrategia Europea para la Biodiversidad 2020-2030 insta a los poderes públicos a fomentar y apoyar inversiones en materia de infraestructura verde y azul, y a llevar a cabo acciones a través de la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros, también a través de la cooperación territorial europea.

De hecho, en el Estado español, desde la década de los noventa del siglo pasado se ha llevado a cabo una política de creación de vías verdes, mediante la recuperación de antiguos trazados del ferrocarril. Estas acciones buscaban y buscan un triple objetivo: por un lado, crear infraestructuras que permitan, en torno a ellas, favorecer el desarrollo económico de zonas rurales. Por otro lado, generar nuevos recursos turísticos que permitan la atracción de nuevos perfiles de visitantes, dentro del concepto de turismo sostenible. Y, en tercer lugar, contribuir a la recuperación y conservación de espacios naturales recuperando infraestructuras en desuso.

De esta manera, los itinerarios verdes y sus distintas tipologías (como las vías verdes, caminos naturales, y otras figuras autonómicas similares) adquieren relevancia en la política ambiental europea y estatal, puesto que constituyen, en tanto que cumplen las funciones de corredores ecológicos, parte de la infraestructura verde.

Desde el punto de vista del turismo, las vías verdes, caminos naturales, y, en general los distintos tipos de itinerarios naturales son infraestructuras turísticas que, precisamente, se fundamentan en el desarrollo de un turismo activo y de naturaleza, desestacionalizado, basado en el acceso y respeto al medio natural, es decir, en un turismo sostenible, que han conseguido poner en valor y dotar de un nuevo valor funcional a caminos, vías pecuarias o antiguos trazados ferroviarios en desuso. De este modo, se ha logrado recuperar itinerarios tradicionales, asociándolos a la riqueza cultural de las zonas rurales, acercando las zonas urbanas a estas zonas rurales, y fomentando el ocio saludable y el uso de medios de desplazamiento sostenibles.

Las vías verdes y caminos naturales tienen perfecta acogida en la Estrategia de Turismo Sostenible de España 2030, aprobada en enero de 2019, así como en el Plan Estratégico del Turismo de Navarra 2018-2025, uno de cuyos objetivos estratégicos es convertir a Navarra en un referente del turismo sostenible, y captar flujos de demanda desestacionalizada, para lo cual, son un recurso muy apropiado. También el Plan de Desarrollo del Cicloturismo en Navarra apuesta por la creación y mejora de este tipo de vías, en cuanto que infraestructuras ciclistas.

De hecho, Navarra viene realizando una importante apuesta por la creación de este tipo de infraestructura turística verde, habiendo creado o mejorado, las vías verdes del Plazaola, lrati, Tarazonica, Bidasoa y Ferrocarril Vasco Navarro, además de la vía Ederbidea, a lo que podría añadirse el Camino de Santiago.

El impacto de las vías verdes se produce de manera muy significa en el ámbito local y comarcal, pero también trasciende del mismo pues, sin ser un recurso turístico principal en Navarra, está cobrando cada vez más fuerza, unido al auge del turismo activo y del turismo sostenible. Prueba de ello son el número de personas usuarias que se registró en diferentes puntos de las vías verdes de Navarra durante el año 2020, y el significativo aumento de su uso en 2021.

Por tanto, estos itinerarios presentan un evidente interés desde el punto de vista turístico, que se da, principalmente en el ámbito comarcal, pero también en el ámbito de Navarra en su conjunto.

Sin embargo, esta realidad y este desarrollo creciente contrastan con la falta de regulación de estas infraestructuras.

Desde el punto de vista competencial, el Estado cuenta con determinadas funciones en la materia que nos ocupa, pero estas funciones estatales tienen carácter básico, es decir, que su finalidad está orientada a lograr una homogeneidad en la aplicación de determinadas cuestiones que, en todo caso, deben situarse en un plano supra autonómico.

En materia de caminos naturales, corresponden al Estado las competencias en cuanto a la legislación básica, dado que esta materia se incardina en el ámbito del artículo 149.23ª CE, que deposita en el Estado la competencia básica en materia ambiental.

Con base en dicho título competencial reguló los caminos naturales a través de la disposición adicional 6ª de la Ley 21/2015. Más allá de que la técnica legislativa es mejorable (se introduce una regulación con carácter básico en una disposición adicional de la ley que modifica la Ley de montes, que no tiene una correlación directa con la materia) y de que su contenido es poco prolijo, el Estado asume todas las competencias en relación con los caminos naturales por medio de dicha regulación.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, en STC 118/2017, corrigió al legislador y estableció que, si bien en todo lo demás el competente es la Administración General del Estado, en lo que hace a las obras de construcción y al mantenimiento de los caminos naturales, las competencias residen en las comunidades autónomas, dejando a las entidades locales fuera del reparto de atribuciones.

Por consiguiente, a las comunidades autónomas les corresponde en materia ambiental el desarrollo legislativo de la regulación básica estatal, así como las funciones ejecutivas.

En cuanto al desarrollo legislativo autonómico, algunas comunidades autónomas han aprobado leyes autonómicas sobre la materia: tal es el caso de La Rioja (Ley 5/2003, de 26 de marzo, reguladora de La Red de Itinerarios Verdes de La Rioja); Región de Murcia (Ley 2/2019, de 1 de marzo, de los senderos señalizados de la Región de Murcia); Extremadura, que contiene una regulación de los caminos rurales en su Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura; Castilla la Mancha, que cuenta con una Ley que contiene la regulación de carreteras y caminos (Ley 9/1990, de 28 de diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla La Mancha). Cataluña, por su parte, tiene una Ley de acceso motorizado al medio natural (Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural).

Navarra tiene competencia en materia de caminos que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad Foral. Dicha competencia, que emana de artículo 49 de la LORAFNA, tiene naturaleza histórica y, de hecho, existen antecedentes que se remontan, al menos, a los siglos XVII y XVIII, de regulación y gestión propia de los caminos por parte de las Instituciones Forales de Navarra. Por su naturaleza histórica, la competencia foral en materia de caminos puede transcender el régimen básico estatal. Si bien, en ausencia de regulación propia, el régimen común del Estado actúa como derecho supletorio.

En Navarra existen preceptos que regulan la materia de caminos, pero su nota característica es su dispersión. Con excepción de la Ley Foral de Vías Pecuarias y del Decreto Foral de Senderos Deportivos, no existe en Navarra una regulación propia sobre la materia, a pesar del alcance de la competencia foral.

Siendo conscientes de esta problemática, desde el consorcio turístico Plazaola se encargó un estudio que realizó la Universidad Pública de Navarra, a través del lnstitute Of Smart Cities y bajo la dirección del Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo Aritz Romeo Ruiz.

Efectivamente, en la vía verde del Plazaola, que es propiedad del Gobierno de Navarra, se realizan labores de mantenimiento por parte de las entidades locales por las que ésta transcurre, pero no existe convenio alguno que regule las obligaciones y derechos de cada administración pública ni, como se ha venido exponiendo, existe marco regulatorio alguno en Navarra. Así, constantemente se producen situaciones de inseguridad jurídica acerca del modo de proceder ante diferentes eventualidades. Tampoco existe una planificación en cuanto al mantenimiento de la vía verde, de manera que se está actuando a golpe de urgencia en caso de los habituales desprendimientos, ante los cuales las entidades locales advierten al Gobierno de Navarra, quien, a través de un Departamento u otro, trata de hacer frente a dichos problemas. Por otro lado, desde el punto de vista turístico, también queda patente la falta de planificación, ya que, al realizar las labores de mantenimiento por parte de las entidades locales, cada municipio desbroza y arregla la vía de manera diferente y en tiempos dispares, dando al visitante una imagen poco homogénea del mismo trayecto.

Es decir, por un lado, Navarra está impulsando unas infraestructuras verdes muy necesarias desde diversos puntos de vista, pero por otro lado la ausencia de regulación de las mismas es cada vez más acuciante, dejando en evidencia problemas de mantenimiento y planificación. Esto es, no se puede pretender convertir a Navarra en un referente en turismo sostenible, impulsando nuevos itinerarios e infraestructuras verdes, sin acompañar este proceso con un adecuado marco regulatorio.

Por otro lado, además del vacío jurídico, llama la atención que no exista una Red Navarra que una estos itinerarios sostenibles, integrando los sistemas viarios de caminos rurales y vecinales, pistas forestales, caminos naturales y vías verdes, vías pecuarias, itinerarios históricos, e, incluso otro tipo de vías del ámbito urbano con clara vocación de itinerarios verdes, como son los parques fluviales.

Una red con una misma señalética y una planificación que permita proponer a las y los usuarios diferentes itinerarios por temáticas, por exigencia física, por medio de transporte o por zonas, permitiendo, incluso, que cada usuario trace su propia ruta en función de sus intereses o necesidades.

Es más, desde un punto de vista práctico, lo adecuado parecería regular todo ello dentro de una misma Ley Foral.

En este sentido y teniendo en cuenta todo lo expuesto, se presenta la siguiente propuesta de resolución:

1. El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que presente ante esta Cámara un proyecto de Ley Foral de Caminos Públicos e itinerarios verdes de Navarra.

2. El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que, en tanto no se apruebe la citada ley, acuerde un Convenio Regulador del mantenimiento de la vía verde del Plazaola con las entidades locales por las que ésta transcurre o, en su defecto con el propio Consorcio Turístico Plazaola, en el que se especifiquen las obligaciones y derechos de cada administración pública y la entidad turística.

3. El Parlamento de Navarra insta al Gobierno de Navarra a que cree una Red Navarra de Caminos Públicos e Itinerarios Verdes.

Los Parlamentarios Forales: Laura Aznal Sagasti, Mikel Buil García y Marisa de Simón Caballero