

UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA



## Trabajo de Fin de Grado

---

La protección del medio ambiente en la bahía de Txingudi  
ante los retos jurídicos a los que se enfrenta

Año académico 2016/2017

Donostia, 12 de junio de 2017

Autor: Unai MATEOS ARRESEIGOR

Dirigido por: Itziar ALKORTA IDIAKEZ

## ÍNDICE

|   |  |           |
|---|--|-----------|
| <b>ABREVIATURAS</b> .....   |  | <b>4</b>  |
| <b>I. INTRODUCCIÓN: LA PLATAFORMA OCEAN EXPERIENCES</b> .....   |  | <b>5</b>  |
| <b>II. TXINGUDI: DESCRIPCIÓN DE LA BAHÍA</b> .....  |  | <b>9</b>  |
| <b>III. PRINCIPALES RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA ZONA</b> .....   |  | <b>10</b> |
| <b>1. Plan Director Txingudi-Bidasoa</b> .....  |  | <b>10</b> |
| <b>2. Los retos a los que se enfrenta la Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para Aves Bidasoa-Txingudi</b> .....       |  | <b>13</b> |
| <i>2.1. Preservar los espacios más sensibles de las visitas masivas</i> .....   |  | <i>14</i> |
| <i>2.2. Conectar peatonalmente y con itinerarios para bicicletas las orillas del Bidasoa</i><br>.....   |  | <i>16</i> |
| <i>2.3. Reubicar las instalaciones deportivas de Plaiaundi</i> .....  |  | <i>17</i> |
| <b>IV. NORMATIVA APLICABLE</b> .....  |  | <b>18</b> |
| <b>1. Red Natura 2000 y Normativa Comunitaria</b> .....   |  | <b>18</b> |
| <i>1.1. La Directiva 2009/147/CE (Directiva Aves) relativa a la Conservación de las Aves Silvestres</i> .....                                   |  | <i>20</i> |
| <i>1.2. La Directiva 92/43/CEE (Directiva Hábitat) Relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y la Fauna y Flora Silvestres</i> ..... |  | <i>23</i> |
| <b>2. Ordenamiento Español de Conservación del medio ambiente: Trasposición de la Red Natura 2000</b> .....                                     |  | <b>25</b> |
| <i>2.1. Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad</i> .....   |  | <i>26</i> |
| <i>2.2. Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino</i> .....  |  | <i>31</i> |
| <b>3. Normativa autonómica</b> .....  |  | <b>33</b> |
| <i>3.1. Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, Ley de la Naturaleza del País Vasco</i> .....   |  | <i>33</i> |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>V.</b>  | <b>ANÁLISIS Y POSIBLE SOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS.....</b>  | <b>35</b> |
|            | <b>1. Preservar los espacios más sensibles de las visitas masivas.....</b>                      | <b>36</b> |
|            | <b>2. Conectar peatonalmente y con itinerarios para bicicletas las orillas del Bidasoa.....</b> | <b>38</b> |
|            | <b>3. Reubicar las instalaciones deportivas de Plaiaundi.....</b>                               | <b>41</b> |
| <b>VI.</b> | <b>CONCLUSIONES.....</b>  | <b>42</b> |
|            | <b>FUENTES.....</b>   | <b>44</b> |
|            | <b>1. Bibliografía.....</b>   | <b>44</b> |
|            | <b>2. Legislación.....</b>  | <b>44</b> |
|            | <b>3. Jurisprudencia.....</b>   | <b>45</b> |
|            | <b>4. Entrevistas.....</b>  | <b>46</b> |

## ABREVIATURAS

|       |   |
|-------|---|
| BOE   | Boletín Oficial del Estado                                |
| BOPV  | Boletín Oficial del País Vasco.                           |
| DAv   | Directiva Aves  |
| DH    | Directiva Hábitat   |
| DOUE  | Diario Oficial de la Unión Europea                        |
| ICONA | Instituto para la Conservación de la Naturaleza           |
| LIC   | Lugar de Interés Comunitario                              |
| LPNB  | Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad          |
| núm.  | Número  |
| pág.  | Página  |
| págs. | Páginas   |
| POE   | Plataforma Ocean Experiences                              |
| STJCE | Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comisión Europea |
| STS   | Sentencia del Tribunal Supremo                            |
| ZEC   | Zona de Especial Conservación                             |
| ZEPA  | Zona de Especial Protección para las Aves                 |

## I. INTRODUCCIÓN: LA PLATAFORMA OCEAN EXPERIENCES

En 2015, la Universidad de Burdeos y la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea lanzaron la iniciativa Plataforma Ocean Experiences (POE) en el contexto del convenio marco de colaboración firmado el 27 de noviembre de 2015. La Plataforma constituye una propuesta de estructuración de las actividades de formación-investigación-transferencia en torno a la actividad de los deportes acuáticos de deslizamiento, que agrupa, además de las universidades participantes a los agentes territoriales públicos y privados del País Vasco a ambos lados de la frontera, agentes públicos y privados, como la Agglomération Sud du Pays Basque, la Fundación Euskampus, el Cluster Eurosima (que reúne 180 empresas, 122 marcas y 58 representantes de servicios), etc.

La iniciativa POE pretende contribuir al eje temático de especialización territorial en relación a la innovación en deportes acuáticos y la promoción del turismo activo, para lo cual cuenta con financiación de la Unión Europea, y se estructura en torno a tres nodos articuladores: una Halle Creative, un Living Lab y un acelerador de start-ups que asocia agentes públicos y privados.

El primer eje de actividad lo constituye la innovación en producto relacionado con el sector de actividad de deportes acuáticos. Su desarrollo físico tiene lugar en el denominado Halle Creative, espacio de innovación que consta de una “materioteca” y semilleros de empresa con el fin de investigar la fabricación de productos innovadores en el sector acuático. Esta iniciativa ayudará a diferentes empresas a crear prototipos innovadores facilitándoles un espacio donde poder diseñar y testar estos productos con diferentes materiales. Recientemente, la asociación ha sido labelizada con el sello de la asociación europea EnoLL, que la reconoce como laboratorio para la innovación abierta donde el usuario representa el centro del desarrollo con el objetivo de diseñar y testar en condiciones reales productos y servicios innovadores.

Y, por último, el tercer eje está representado por el fuerte de Socoa, situado en San Juan de Luz, cuya función principal en el seno del proyecto Ocean Experience consiste en la de organizar y ofrecer formación continua y discontinua en el ámbito de los deportes acuáticos entendidos en su más amplia acepción –desde la vertiente de innovación en producto, pasando por las necesidades de formación continua expresadas por la empresas,

como la iniciativa del Plataforma que se inscribe en la prospección jurídica y diagnóstico de los problemas-.

Los tres ejes descritos constituyen la base del proyecto de estructuración de una zona atractiva tanto para las empresas innovadoras como para las administraciones territoriales interesadas en atraer usuarios de deportes acuáticos a la zona litoral del País Vasco y la costa de Aquitania.

Y es precisamente en este contexto, en el que la práctica de los deportes acuáticos concurre con otros usos lúdicos del litoral en un entorno transfronterizo en el que se plante un elenco muy rico de cuestiones jurídicas susceptibles de ser estudiadas con una óptica prospectiva, acompañando el desarrollo de la Plataforma y de sus objetivos estratégicos.

La iniciativa ZUZENBIDEOCEAN que se ha puesto en marcha en el curso 2016/2017, se inscribe en el marco de actividad de la Plataforma Ocean Experiences, constituyendo una experiencia de formación desarrollada en colaboración entre la Clínica Jurídica de la Universidad de Burdeos y la Facultad de Derecho de la UPV/EHU. En esta experiencia participaron seis alumnos de Master 1 de la Universidad de Burdeos y otros seis estudiantes de cuarto curso del Grado de Derecho la UPV/EHU. El equipo internacional de estudiantes, apoyado por profesores y personal perteneciente al POE, así como a ambas Universidades, ha puesto su saber jurídico al servicio de la resolución de los problemas jurídicos transfronterizos planteados por la Plataforma.

El dispositivo creado tiene como finalidad crear sinergias entre las necesidades en términos de información jurídica de los agentes agrupados en torno al POE y los imperativos de inserción profesional de los estudiantes universitarios en los cursos avanzados de formación. Ello implica, por una parte, la puesta en práctica de competencias transversales (técnicas de identificación de problemas a través de entrevistas personales y búsqueda bibliográfica, articulación de conocimientos de distintas ramas del derecho en torno a problemas complejos, compartir trabajo en equipo en un entorno internacional y multicultural, participación en la co-creación del proyecto identificando las necesidades de aprendizaje y condiciones operativas en las que se desarrolla la iniciativa formativa). En segundo lugar, la formación se desarrolla en entornos de problemas reales donde los estudiantes alcanzan un importante nivel de implicación y se comprometen en la identificación y estudio de la casuística propuesta. Por otra parte, la composición del equipo (UB/UPV) y la localización de los trabajos en

la zona transfronteriza permiten estudiar casos desde la óptica de ambos ordenamientos, así como de derecho internacional público y privado, invitando a los estudiantes a apropiarse de la cultura de cooperación transfronteriza en materia jurídica. Finalmente, el proyecto ha permitido al alumnado participante multiplicar el número de agentes públicos y privados con los que han interactuado, generando así un vivero de reclutamiento profesional de cara al futuro.

La metodología de trabajo en este primer año ha consistido en que el equipo de estudiantes voluntarios ha experimentado, mediante varias técnicas de investigación, la identificación de problemas jurídicos in situ, con el objetivo común de elaborar un dictamen que recoja propuestas temáticas para la futura Plataforma Jurídica Zuzenbideocean. Las etapas en las que ha consistido la iniciativa son las siguientes:

1. Una inmersión inicial en el POE a través de sendas reuniones informativas con el equipo responsable del proyecto

2. La elaboración de una encuesta sobre el terreno mediante entrevistas estructuradas con agentes relevantes en el territorio que tuvo lugar en Hendaya durante varios días, con el fin de extraer el elenco de problemas jurídicos suscitados por los principales operadores socioeconómicos del territorio, y a continuación cada equipo amplió la encuesta con entrevistas a otros agentes y recopilación de bibliografía

3. Una segunda reunión del equipo en Urrugne permitió compartir la información entre los miembros del equipo y generar una base de datos con fichas de contenidos derivados del trabajo de investigación realizado.

4. La tercera etapa consistió en la puesta en común de las fichas de las que se derivaron los ejes temáticos y los problemas específicos, constituyendo estas fichas las bases de elaboración de los Trabajos de Fin de Grado elaborados por los alumnos de la UPV/EHU.

5. Finalmente, el informe será presentado por los estudiantes ante una comisión asesora internacional que se reunirá en Burdeos, y hará una propuesta sobre los temas o problemas presentes y prospectivos de los que se ocupará la Plataforma Jurídica Zuzenbideocean.

Para poder llevar a cabo esa investigación, el primer paso fue empezar a analizar los problemas ya existentes de la zona litoral vasco-francesa para así tener una visión

general del territorio. Para ello, estuvimos investigando las dos zonas y los problemas que nosotros creíamos que podrían existir.

Una vez hecha la investigación previa, nos reunimos con diferentes agentes, los cuales nos facilitaron la información de problemas que ellos suelen tener. Así, tuvimos un primer contacto con problemas reales que tenían tanto agentes franceses como los españoles.

Al reunirnos con agentes de ámbitos diferentes como empresarios, surfistas, empresas de innovación... tuvimos una primera idea de los problemas que podían ser relevantes a la hora de la creación de la Plataforma. Con esta información, nos pusimos a investigar en cada tema más profundamente, y así pudimos empezar a pensar qué problemas futuros podrían crearse aparte de los ya existentes.

Después de tener un esquema común de los problemas de hoy en día, empezamos a pensar qué agentes nos podrían ayudar a conocer los problemas que no existen hoy en día, pero podrían crearse con el proyecto, por lo que decidimos hacer una segunda tanda de reuniones con diferentes agentes. En esta ocasión, elegimos a agentes cuyo ámbito era de especial relevancia en nuestra investigación: Ayuntamientos, escuelas de surf, socorristas...

Con la nueva información que los agentes nos proporcionaron, pudimos crear un esquema con los problemas que más se repetían y que más relevancia tenían para el proyecto. De esta forma, sacamos tres temas generales de todos los problemas planteados: la ocupación del litoral, el medio ambiente y el desarrollo territorial.

Teniendo ya un esquema común donde poder profundizar más, y al ser un equipo de 12 personas, dividimos cada tema en cuatro partes, y cada alumno empezó a hacer una investigación más personal de cada una.

Mi compañero Mattin Astigarraga y yo, nos ubicamos en el tema general de medio ambiente junto a nuestros homólogos franceses. Una vez situados, nos sentimos atraídos por la idea de enfocar dos trabajos totalmente diferentes con un único punto de partida: La bahía de Txingudi.

Aquí, yo me centraré en analizar la legislación medio ambiental en diferentes niveles, e identificar algunos de los problemas concretos a los que se enfrenta la zona protegida.

Me gustaría dar comienzo a mi redacción, no sin antes agradecer a Cristina Peña sus aportaciones en la materia de contaminación y medio ambiente, sin las que hubiera sido imposible realizar este trabajo. Al mismo tiempo, agradecer su tiempo y su experiencia al Centro de Interpretación de Aves Ekoetxea por exponernos sus problemas diarios de primera mano. También me gustaría hacer una pequeña mención mis cinco compañeros de Donostia y mis 6 compañeros de Burdeos por hacer esta experiencia mucho más fácil y enriquecedora. Por último, dar las gracias a Itziar Alkorta por ayudarme a llevar a cabo este trabajo y por dejarme formar parte de estas prácticas en la Plataforma Ocean.

## **II. TXINGUDI: DESCRIPCIÓN DE LA BAHIA**

El entorno marino es uno de los más vulnerables a la hora de hablar de la contaminación, ya que las corrientes no entienden de fronteras y los desechos que han sido depositados en el mar en un Estado pueden acabar haciendo estragos en cualquier otro lugar que no sea el de su procedencia. De hecho, el mar es uno de los entornos más contaminados por desechos que han ido acumulándose durante años. Hablamos de toneladas de residuos flotando en nuestros mares, a merced de las mareas oceánicas. Nos enfrentamos a un problema real, ya que las cantidades de plástico sólido, así como los micro-plásticos es inmensa y estos causan un enorme impacto en los ecosistemas.<sup>1</sup>

Con el fin de facilitar la designación de espacios marinos protegidos, la Red Natura 2000, una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad de la que son parte los estados miembros de la Unión Europea. La finalidad de esta iniciativa es la de asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad.<sup>2</sup>

Con el fin de facilitar la designación de nuevos espacios marinos de la Red Natura 2000 y su futura gestión, se creó un grupo de expertos en medio marino en el seno de la Comisión Europea encargado de elaborar informes y generar documentación de referencia, útil para los Estados miembros y otros agentes implicados.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevistada Cristina Peña, EHU/UPV

<sup>2</sup> Definición de la página del Gobierno de España, Ministerio de Agricultura.

<sup>3</sup> Directrices para el establecimiento de la red Natura 2000 en el medio marino. Aplicación de las Directivas de hábitats y de aves silvestres

La bahía de Txingudi está comprendida en la Red Natura 2000 debido a que es una zona de un alto valor ecológico y recibe las designaciones de Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves, detalladas en las Directiva Aves y Directiva Hábitats de la Unión Europea que explicaré a fondo más adelante.<sup>4</sup>

La zona de Txingudi-Bidasoa constituye un área de valor ecológico excepcional<sup>5</sup>. Además, su situación geográfica la hace aún más atractiva ya que es la puerta natural hacia la península ibérica y al mismo tiempo, está ubicada entre dos estados por lo que históricamente ha sido una zona conflictiva y llena de adversidades.<sup>6</sup>

Esta zona está ubicada entre Hendaya, Irún y Hondarribia y se estima que en toda esta zona viven alrededor de 95.000 personas. El estar entre tal masa demográfica la convierte en un objetivo especialmente vulnerable a la hora de la conservación del entorno y de las especies.<sup>7</sup>

Está catalogada como la única ZEPA de Gipuzkoa<sup>8</sup>. La razón es clara, es el final de la senda transpirenaica que tienen que atravesar las aves migratorias en su camino a tierras más cálidas para pasar el invierno. Asimismo, recibe también la catalogación de ZEC desde el año 2013 y está incluida dentro de la red RAMSAR de humedales de importancia comunitaria.<sup>9</sup>

### **III. PRINCIPALES RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA ZONA**

#### **1. Plan director de Txingudi-Bidasoa**

El Plan Director es un documento coordinador de distintos proyectos y actuaciones dirigidos a la recuperación y mejora de la conectividad de los ecosistemas estuarinos de Txingudi, impulsado desde el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del

---

<sup>4</sup> DIRECTIVA 2009/147/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres y DIRECTIVA 92/43/CEE DEL CONSEJO de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>5</sup> Entrevistado Mikel Etxaniz, Ekoetxea

<sup>6</sup> “Consideraciones ecológicas generales” Estudio del medio físico de Txingudi, pág. 73

<sup>7</sup> Plan Director Txingudi-Bidasoa (2015)

<sup>8</sup> Plan Director Txingudi-Bidasoa (2015)

<sup>9</sup> Medidas de conservación de la ZEC “ES2120018 - TXINGUDI-BIDASOA” y de la ZEPA “ES0000243 - TXINGUDI”, pág. 5

Gobierno Vasco en el año 2015 y está siendo llevado a cabo principalmente por el Gobierno Vasco y los municipios de Irún y Hondarribia, aunque el Plan Director prevé que pueda haber otros agentes colaboradores como puede ser el ayuntamiento de Hendaya.<sup>10</sup>

A parte de la protección de los ecosistemas ya existentes y las especies, otra de las funciones de la Red Natura 2000 es la de recuperar los ecosistemas que existieron un día y han ido mermando por diversas razones. Es el caso del entorno de Txingudi-Bidasoa, ya que ha sido una zona muy castigada por la tensión demográfica que soporta, el hecho de estar intensamente transitada por miles de vehículos y su economía altamente industrializada.

Uno de los objetivos de este Plan Director es la recuperación de las marismas de la zona de Jaizubia. Sobre esto, cabe recordar que aunque ya existía un Convenio de colaboración entre el Gobierno Vasco, Diputación Foral de Gipuzkoa y los Ayuntamientos de Irún y Hondarribia que databa del año 1991, no sería hasta el año 1994 en el que se aprobaría el Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Txingudi (Gipuzkoa).

A parte de esto, en junio de 2013 se aprobaron definitivamente las Medidas de conservación de la ZEC ES2120018 de Txingudi-Bidasoa y de la ZEPA ES0000243-Txingudi. Estas medidas, son la trasposición de los objetivos a conseguir que prevén las Directivas Comunitarias Directiva Aves y Directiva Hábitats.<sup>11</sup>

En 2014 el Gobierno Vasco realizó un diagnóstico de prioridades de restauración de las marismas de Txingudi, proyecto que hoy en día se sigue llevando a cabo.<sup>12</sup> Por otra parte, se hizo un balance de los hitos conseguidos hasta la fecha y de las necesidades que había todavía. Así, se constató la necesidad de renovar la visión sobre la recuperación del espacio y los ecosistemas estuarinos del conjunto de espacios incluidos en la Red Natura 2000.

---

<sup>10</sup> Plan Director Txingudi-Bidasoa

<sup>11</sup> DIRECTIVA 2009/147/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO *de 30 de noviembre de 2009* relativa a la conservación de las aves silvestres y DIRECTIVA 92/43/CEE DEL CONSEJO *de 21 de mayo de 1992* relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>12</sup> Entrevistado Mikel Etxaniz, Ekoetxea

Si hacemos la lectura del Plan Director, veremos que hay algunos puntos clave sobre todo enfocados a la recuperación del hábitat. Para conseguir esto, dispone de ciertas herramientas que suponen un respaldo para poder llevar a cabo dichas labores. Estas serían a todos los niveles:

- *Normativa ZEC ES2120018 y ZEPA ES 0000243*
- *Plan General de Ordenación Urbana de Irún*
- *Plan General de Ordenación Urbana de Hondarribia*
- *Plan Especial de Protección y Ordenación de los Recursos Naturales del Área de Txingudi (Gipuzkoa)*
- *Otras planificaciones de organismos y administraciones sectoriales*

De este modo, el Plan Director pasa a analizar los objetivos principales a alcanzar de cara a los años siguientes. Hay que tener en cuenta que las tomadas aquí son unas directrices de carácter abierto, es decir, al no estar cerradas pueden ir evolucionando respondiendo a las necesidades que vayan surgiendo durante el proceso.

Este Plan Director está dividido en diferentes secciones, ya que todo el espacio protegido se extiende sobre un área bastante extensa. Las zonas de interés principal para el proyecto Plataforma Ocean Experiences son la zona de Plaiaundi (zona en la que se encuentra el centro de interpretación de aves y parque ecológico Ekoetxea) y Jaizubia (zona de recuperación de marismas). Aunque las demás zonas también estén incluidas en el Plan Director no nos detendremos en su análisis.

En lo que se refiere a los objetivos generales de este Plan Director son 7 los previstos:

1. *Mejorar la conexión de los ecosistemas estuarinos de Txingudi*
2. *Conectar peatonalmente y con itinerarios para bicicletas las orillas del Bidasoa*

3. *Preservar los espacios más sensibles de las visitas masivas*
4. *Ampliar de manera selectiva los humedales de Txingudi*
5. *Reubicar las instalaciones deportivas de Plaiaundi*
6. *Mejorar la conectividad para la pequeña fauna terrestre*
7. *Fomentar la cooperación entre agentes para mejora de las marismas de Txingudi*

Al mismo tiempo se persigue el objetivo de conexión de los espacios Red Natura 2000 Jaizkibel-Bidasoa, la conexión entre los entornos ya mencionados de Jaizubia y Plaiaundi o la conexión urbana y ciclable entre Hendaya, Irún y Hondarribia, teniendo en cuenta que esta última puede llegar a pasar por la zona protegida.

Todos estos objetivos están incluidos en el Plan Director por diversas razones. Algunas por necesidades identificadas después de realizar un estudio. Otras han sido incluidas inducidas por la calificación que ha recibido el espacio, ya que para recibir cierta denominación como puede ser la de Zona de Especial Conservación o Zona de Especial Protección para las Aves el entorno debe cumplir unos requisitos mínimos recogidos en la Directiva Aves y Directiva Hábitats previamente mencionadas.

Teniendo en cuenta todos estos proyectos hemos entendido que dicha zona se enfrenta a ciertos retos que pueden causar diversas consecuencias. En este contexto he decidido analizar los problemas a los que se enfrenta en concreto la zona de Plaiaundi por ser una de las que más peso tiene a nivel de biodiversidad, al mismo tiempo que es una de las más delicadas al albergar una Zona de Especial Protección para las Aves en mitad de tres ciudades, dos Estados y un aeropuerto además de la red viaria de alta densidad que la atraviesa.

## **2. Los retos a los que se enfrenta la Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para Aves Bidasoa-Txingudi**

Teniendo en cuenta los puntos previstos en el Plan Director, constatamos que hay retos importantes a los que se enfrenta esta zona. Dentro de este abanico de problemas nos propusimos identificar los que serían más atractivos e interesantes para el proyecto. De modo que decidimos enfocarnos en áreas diferentes en las que yo me he decantado

por un grupo de tres problemas o retos a los que se enfrenta la zona concreta de Plaiaundi. Zona en la que se encuentra el Parque Ecológico de Txingudi.

Los tres retos principales a los que se enfrenta este espacio son los siguientes.

1. Preservar los espacios más sensibles de las visitas masivas
2. Conectar peatonalmente y con itinerarios para bicicletas las orillas del Bidasoa
3. Reubicar las instalaciones deportivas

A parte del Plan Director, los objetivos a llevar a cabo en la bahía de Txingudi están previstos a su vez en la Normativa ZEC ES2120018 y ZEPA ES 0000243. Todas ellas detalladas con sus estados iniciales y medidas pertinentes.<sup>13</sup>

### **2.1. Preservar los espacios más sensibles de las visitas masivas**

Como venimos repitiendo, las Zonas Especiales de Conservación y Zonas de Especial Protección, así como la red Natura 2000, persiguen el objetivo de proteger y revalorizar las especies, los hábitats y la biodiversidad que en estos habita.

La zona de Plaiaundi es un ecosistema incomparable y tremendamente frágil, ya que, al albergar en su mayoría a aves, lo hace todavía mucho más delicado. Las aves son animales que necesitan ciertas condiciones para desarrollarse con normalidad. Es por esto que, bajo ciertas condiciones, pueden tener la tendencia de asustarse o huir. Estamos hablando de problemas como la contaminación lumínica o acústica. No obstante, la contaminación también puede llegar a ser residual en el caso de las visitas masivas.

Está claro que uno de los factores más abundantes en el caso de las visitas masivas es el sonido. Más aun teniendo en cuenta el tipo de perfil de turista que puede llegar a estas zonas, ya que, al ser una zona altamente urbanizada, cualquier persona sin educación ambiental tiene acceso a dicho lugar perturbando el ecosistema.

---

<sup>13</sup> Medidas de conservación de la ZEC “ES2120018 - TXINGUDI-BIDASOA” y de la ZEPA “ES0000243 - TXINGUDI”

No obstante, otra de las consecuencias habituales de las masas suele ser la contaminación residual. Ciertamente es que gran parte de las visitas que vayan a estos espacios protegidos están concienciados con el medio ambiente y saben que se encuentran en una zona muy delicada en la que cualquier cambio en el entorno puede desencadenar en una consecuencia devastadora para el hábitat o la especie. Pero siguiendo con lo mencionado anteriormente, hay casos en los que esta concienciación no está presente por parte del visitante, y estos acaban trayendo residuos a las zonas o acaban dando de comer a los animales por poner un ejemplo.

La normativa ZEC y ZEPA han previsto ciertas medidas para evitar las acciones mencionadas: *Continuación de las labores de educación ambiental e interpretación de la naturaleza y gestión del uso público que ya se llevan a cabo en el Ekoetxea de Plaiaundi.*

Como podemos observar, dentro de esta medida hay dos puntos básicos que son la educación ambiental y la gestión del uso público. El objetivo final sería el de *control de uso recreativo y de la presión urbana.*

No obstante, y aunque dichas medidas fueron aprobadas en junio del 2013, a día de hoy, el centro de interpretación de Txingudi nos ha hecho saber que la regulación del uso público y el turismo masivo sigue siendo uno de sus principales problemas.<sup>14</sup>

Esto nos lleva a la conclusión de que, aunque hay unas medidas previstas, a la hora de llevarlas a cabo hay una falta de implicación y entendimiento por parte de las administraciones competentes y, o municipios. Además, si analizamos lo previsto por la normativa, el continuar con las labores de educación ambiental es algo muy abstracto y difícil de controlar. Por otra parte, la gestión del uso público es algo necesario que acarrea muchos problemas, y el no tener ningún plazo de acción acentúa más el problema a medida que pasa el tiempo, ya que cada vez son más los turistas que se acercan hasta esta zona protegida (unos 100.000 al año) y llegará un momento en el que la situación sea insostenible para poder cumplir los requisitos que prevé la Directiva Comunitaria, así como la ley Estatal o la Autonómica.

---

<sup>14</sup> Entrevisto Mikel Etxaniz, Ekoetxea

## **2.2. Conectar peatonalmente y con itinerarios para bicicletas las orillas del Bidasoa**

Es otro de los planes principales recogidos por el Plan Director. El objetivo hacer una red peatonal y carril bici por toda la Bahía de Txingudi. Se espera que tenga una gran afluencia de visitantes por lo que puede afectar directamente al ecosistema de la zona. Además, debemos relacionar este proyecto con otro dentro de la reserva para aves, ya que está previsto recuperar una zona degradada para poder aumentar en tamaño la zona actual que consta de unas 24 hectáreas.

La recuperación de esta zona sería uno de los objetivos a cumplir sin duda, y aumentaría enormemente el valor ecológico de la zona. No obstante, la construcción de una vía peatonal que atravesase una Zona de Especial Protección para las Aves no sería para nada beneficioso.

Las posibilidades son que la zona atravesase la zona protegida o que la bordee. La razón para que no la atravesase no es otra que la del turismo. Como he mencionado, la masificación del turismo es uno de los mayores inconvenientes para la contaminación del entorno. No por el mismo turismo en sí, ya que un turismo sostenible y adecuado no conlleva más que beneficios. Si no por el tipo de turista que puede llegar a dicho lugar. El no tener un filtro de personas que vayan realmente interesadas por el valor ecológico de la zona puede ser muy negativo.

El hacer la zona peatonal bordeando toda la reserva de aves sería un acierto, ya que se desviaría la masa de gente que no está interesada en acceder a la zona, siempre sin penalizar a la que si lo está. Esta medida estaría dentro del objetivo principal de la Normativa ZEC y ZEPA de Txingudi que es la de: *el mantenimiento, la conservación y la recuperación de la plena funcionalidad del sistema como ámbito en el que se desarrollan ecosistemas de gran productividad que albergan numerosas especies de interés. Por ello, se tendrá en cuenta el estado de conservación de los hábitats y especies de interés comunitario presentes en la ZEC/ZEPA y su contribución al mantenimiento de la funcionalidad del propio estuario.*

### 2.3. Reubicar las instalaciones deportivas de Plaiaundi

Finalmente tenemos uno de los objetivos más mediáticos, el de reubicar las instalaciones deportivas de Plaiaundi.

Está claro que históricamente, esta zona ha sido una de las más castigadas debido al crecimiento de las tres urbes que la rodean. La zona ha albergado incluso un vertedero, de modo que remontándonos a este contexto quizás no nos sorprenda tanto encontrarnos una instalación deportiva en mitad de una Zona de Especial Protección para las Aves. Sin embargo, la realidad es que esta instalación causa problemas a diferentes escalas:

1. Contaminación lumínica y acústica
2. Reducción de espacio a Zona de Especial Protección.
3. Aumento de la afluencia de visitantes en la zona protegida.

La contaminación lumínica y acústica que causan las instalaciones deportivas está más que probada, ya que, aunque durante el día los focos de las pistas permanezcan apagados, a la noche proyectan una luz potentísima que afecta directamente al comportamiento normal de las aves. Y no solo a nivel del sueño, ya que hay numerosos estudios que demuestran que estos efectos llegan a ámbitos como el reproductivo. Esto es básicamente porque *las aves se caracterizan por tener una mayor proporción de conos que bastones en la retina, por lo que tienen una mejor visión diurna que nocturna (KING-SMITH, 1971)<sup>15</sup>*, hecho que les puede llegar a causar desorientación por la noche.

Algo parecido pasa con la contaminación acústica. Durante la semana puede que estos efectos no sean demasiado notorios. No obstante, estamos hablando de unas pistas de atletismo que albergan competiciones frecuentemente. Esto hace que una masa de gente se desplace hasta dicha zona para tomar parte en las competiciones o simplemente ir a verlas. Esto sumado a los altavoces que suelen reproducir música a altos volúmenes lo convierten en otro efecto realmente nocivo para las especies que habitan este lugar.

Por otra parte, tenemos el problema de la falta de espacio en la zona protegida. A lo largo de los años se ha ido quitando terreno de alto valor ecológico al mar. Esto ha derivado en tener unas zonas realmente escasas para proteger. De modo que como venimos repasando a lo largo de todos los objetivos, recuperar las zonas que un día fueron

---

<sup>15</sup> QUILES SOTILLO, Alberto y HEVIA (2005): M. L. Influencia de la luz sobre el comportamiento de las aves, Departamento. de Producción Animal. Facultad de Veterinaria, Universidad. de Murcia

terreno de alto valor ecológico para las especies es primordial. Aquí entrarían por ejemplo la zona de las marismas de Jaizubia o la zona de las instalaciones deportivas de Plaiaundi. La retirada de las pistas dotaría a la zona de una zona valiosísima para el desarrollo de las aves y el aumento del valor ecológico de la reserva.

Es interesante hacer una mención al aeropuerto, ya que al estar la zona protegida tan cerca de este, puede parecer que puede causar un impacto negativo. No obstante, la realidad es otra. Al tener las aves una zona a la que ir, lo que hace la zona protegida es desviar a las aves de la zona de despegue y aterrizaje. De este modo la reserva y el aeropuerto reciben un beneficio mutuo y el aeropuerto no está catalogado como un problema.

Por último, y relacionado con puntos mencionados anteriormente tenemos el aumento de afluencia de visitantes a la zona protegida. Está claro que es uno de los puntos más repetidos y, por ende, uno de los problemas a resolver más notorios en la reserva específicamente y en el tema del medio ambiente y la contaminación en general.

La creación de mecanismos más estrictos para combatir la contaminación es una necesidad que ha podido observarse a diferentes niveles del estudio realizado por todo el grupo. Aquí hemos podido observar que la masificación de gente ha sido uno de los problemas genéricos en casi todos los temas desglosados de las entrevistas realizadas con diferentes agentes.

A continuación, nos disponemos a analizar la normativa aplicable al conjunto de los retos descritos a los que se enfrenta la conservación de la Bahía de Txingudi con el fin de

#### **IV. NORMATIVA APLICABLE**

##### **1. Red Natura 2000 y Normativa Comunitaria**

Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. La finalidad de esta iniciativa es la de asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida

de biodiversidad. Cabe reseñar que es el principal instrumento para la conservación del medio ambiente en la Unión Europea.<sup>16</sup>

Esta red se desarrolla a partir de dos directivas europeas: La Directiva 92/43/CEE, también conocida como Directiva Hábitats y la Directiva 2009/147/CEE o Directiva Aves. Así, la red adquiere una entidad lo suficientemente para jugar un papel fundamental en la conservación de los hábitats y las especies.<sup>17</sup>

Hay que tener en cuenta que en el momento en el que la Unión Europea adquiere su significado como tal, las preocupaciones medio ambientales no eran objetivos primordiales. Estos primeros objetivos se centraban en aspectos prácticamente económicos en su totalidad como podían ser el tema del acero y el carbón. De este modo, no sería hasta una fase más avanzada, cuando el medio ambiente empezaría a cobrar una dimensión considerable.

Los pilares fundamentales de la Red Natura 2000 son las zonas de especial conservación (ZEC) y las zonas de especial protección para las aves (ZEPA). A la hora de elegir estas zonas cada estado miembro tiene potestad para elegir las suyas y estas tienen que estar caracterizadas por su importancia medio ambiental.

Al mismo tiempo, la Comisión Europea es quien da el visto bueno a las propuestas de los Estados miembros. Asimismo, la Comisión también puede hacer sus propuestas de ZEC o ZEPAS.

Aunque estos espacios estén regulados el término de zona especial de conservación como tal, tiene un marco muy abierto. Es decir, deja lugar a diferentes interpretaciones, de modo que se puede decir que no incorpora ninguna novedad significativa en comparación con las legislaciones de cada Estado. De hecho, normalmente la legislación de cada Estado suele ser más concreta y precisa. De modo que la función de la red, así como las Directivas, es la de establecer unas referencias básicas unificadas en torno a la protección del medio ambiente.

---

<sup>16</sup> Definición de la página del Gobierno de España, Ministerio de Agricultura.

<sup>17</sup> ESTEVE PARDO, José (2005): Derecho del Medio Ambiente. Madrid, Barcelona, págs. 184-186

### 1.1. La Directiva 2009/147/CE (Directiva Aves) relativa a la Conservación de las Aves Silvestres

La Directiva 2009/147/CE del Consejo, relativa a la conservación de las aves silvestres ha sido uno de los mayores logros en materia medio ambiental comunitaria. Cabe mencionar que la Directiva 79/409/CEE fue sustituida por una versión codificada en el año 2009 como menciona en el considerando de la misma:

*‘La Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, ha sido modificada en varias ocasiones y de forma sustancial. Conviene, en aras de la claridad, proceder a la codificación de dicha Directiva.’*<sup>18</sup> De este modo, hoy en día toma el nombre de Directiva 2009/147/CE.

Fue la antecesora a la que después sería la Directiva Hábitats, ya que esta última mantuvo el modelo conservacionista de ciertos lugares que había establecido la Directiva Hábitats.

Asimismo, la Directiva ha experimentado diversos cambios durante estos años. Cosa evidente, debido a los adelantos tecnológicos, así como a los descubrimientos de nuevas especies o la concienciación con el medio ambiente.

A día de hoy la Directiva se formula de la siguiente manera:

Del **artículo 1 al 3** se numeran el objetivo y las obligaciones generales del tratado. El objetivo principal es el de *‘la conservación de todas las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio europeo de los Estados miembros en los que es aplicable el Tratado. Tendrá como objetivo la protección, la administración y la regulación de dichas especies y de su explotación.’*<sup>19</sup>

Partiendo de esta premisa, el artículo 3.1 obliga a *‘los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para todas las especies de aves contempladas en el artículo 1.’*<sup>20</sup>

Estas medidas vienen enumeradas en el artículo 3.2, las cuales son:

---

<sup>18</sup> Primera línea de la DAv

<sup>19</sup> Artículo 1 de DAv

<sup>20</sup> Artículo 3.1 de la DAv

a) *creación de zonas de protección;*

b) *mantenimiento y ordenación de acuerdo con los imperativos ecológicos de los hábitats que se encuentren en el interior y en el exterior de las zonas de protección;*

c) *restablecimiento de los biotopos destruidos;*

d) *desarrollo de nuevos biotopos.*

Estas obligaciones son de carácter general para todos los estados miembros. No como las que se mencionan en el **artículo 4**.

Aquí, se incluyen las obligaciones específicas de cada estado miembro. Una de las más importantes sin duda es la declaración de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS):

*‘‘Los Estados miembros clasificarán en particular como zonas de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación de esas especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre en que es aplicable la presente Directiva.’’<sup>21</sup>*

A la hora de declarar estas zonas de protección especial, cada Estado goza de cierto margen de apreciación. No obstante, la denominación de una zona concreta como ZEPA está sujeta también a ciertos criterios preestablecidos por la Directiva Aves. Estos pueden ser desde criterios ornitológicos hasta exigencias económicas.<sup>22</sup>

Una vez que la zona ha sido declarada como ZEPA el Estado está obligado a enviar toda la información que el Consejo considere oportuna para que de este modo las ZEPAS *‘‘constituyan una red coherente que responda a las necesidades de protección de las especies dentro de la zona geográfica marítima y terrestre de aplicación de la presente Directiva.’’<sup>23</sup>*

A la hora de hablar de las ZEPAS, hay que tener en cuenta que estas conllevan diferentes obligaciones consigo. Aquí es necesario analizar el artículo 4.4 de la Directiva, ya que este establece que *‘‘Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para evitar, dentro de las zonas de protección mencionadas en los apartados 1 y 2, la*

---

<sup>21</sup> Artículo 4 de la DAv

<sup>22</sup> GARCÍA URETA, Agustín (1998): Transposición y control de la normativa comunitaria ambiental, págs. 163-197

<sup>23</sup> Artículo 4.3 de la DAv

*contaminación o el deterioro de los hábitats, así como las perturbaciones que afecten a las aves, en la medida que tengan un efecto significativo respecto a los objetivos del presente artículo. Fuera de dichas zonas de protección los Estados miembros se esforzarán también en evitar la contaminación o el deterioro de los hábitats.*''<sup>24</sup>

Esto se traduce en que los Estados miembros están obligados a cumplir un mínimo de exigencias relacionadas con la protección de las zonas declaradas como ZEPA. Esto podría causar ciertos problemas, ya que la solución al problema podía ser tan fácil como quitarle la denominación de ZEPA al lugar en concreto ya que como he mencionado anteriormente, el Estado goza de cierta libertad a la hora de dictaminar si una zona es un espacio protegido o no, pero no tiene tanta discrecionalidad a la hora de modificar o reducir una superficie ya denominada como ZEPA. En caso de querer hacerse solo podría estar justificado por razones excepcionales, las cuales deben obedecer a un interés general superior al interés al que responde el objetivo ecológico al que se refiere la Directiva.

Frente a esta situación se declaró el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso *Leybucht*, C-57/89.

*''En el concreto caso Leybucht, el TJCE entendió que la construcción de un dique en una ZEPA, por razones de seguridad costera y para garantizar mejor el acceso de los buques de pesca al puerto, podía justificarse por la existencia de determinadas compensaciones ecológicas, y solamente por esta razón, tales como el cierre de dos canales de navegación -que gozarían desde ese momento de una paz absoluta- y la apertura de otro dique volverá a exponer a las mareas una inmensa zona, permitiendo la formación de prados salados de considerable valor ecológico''.*<sup>25</sup>

Algo parecido ocurrió en Santoña, en el asunto de las marismas (STJUE C-355/90). La construcción de una carretera suponía la reducción de la superficie de marismas. Además, había varios edificios cerca del nuevo trazado, de modo que esto tenía un impacto notable en la zona protegida más allá de que querían reducir su tamaño. Además, hay que tener en cuenta que los Estados deben cumplir las obligaciones del artículo 4.4 sin perjuicio de si una zona ha sido declarada ya como ZEPA o no. Eso es lo que recoge la declaración del TJUE en el caso de las marismas de Santoña: *''Es preciso señalar que*

---

<sup>24</sup> Artículo 4.4 de la DAV

<sup>25</sup> GARCÍA URETA, Agustín (1998): Transposición y control de la normativa comunitaria ambiental, pág. 168

*no se podrían alcanzar los objetivos de protección formulados por la Directiva, tal como están expuestos en su noveno considerando, si los Estados miembros tuvieran que cumplir las obligaciones que emanan del apartado 4 del artículo 4 de la Directiva únicamente en los casos en que se hubiera creado previamente una zona de protección especial’’.*<sup>26</sup>

Y no sólo eso, además, *“El Gobierno español no niega que en las Marismas de Santoña se hayan vertido aguas residuales sin depurar procedentes de los municipios de la bahía de Santoña. Sin embargo, en su opinión no existe ninguna disposición de la Directiva que obligue a los Estados miembros a instalar sistemas de depuración para preservar la calidad de las aguas en una zona de protección especial.’’*<sup>27</sup>

No obstante, el tribunal dictamina que el *“Reino de España está obligado, en su caso, a establecer sistemas de depuración para evitar la contaminación de dichos hábitats’’*.<sup>28</sup>

Por lo tanto, la causa de las Marismas de Santoña establece dos puntos clave a la hora de identificar y clasificar la efectividad de las normas de la Directiva Aves.

Por último, debemos tener en cuenta que hay más obligaciones previstas en la Directiva, pero estas son de carácter más general. Así pues, los estados deberán tomar las medidas que vean adecuadas para el cumplimiento de la Directiva. En cualquier caso, se les permitirá adoptar medidas más estrictas que las previstas por la Directiva Aves (art. 14). Los demás artículos no mencionados no están tan relacionados con la protección de los hábitats como tal, sino con los distintos tipos de aves, caza etc.

## **1.2. La Directiva 92/43/CEE (Directiva Hábitats) Relativa a la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres**

Viendo el desarrollo de la Unión Europea y teniendo en cuenta que la protección y la mejora del medio ambiente, así como la conservación de los hábitats y las especies eran un objetivo esencial, en el año 1992 se decidió armonizar un grupo de normas relacionadas con el tema medio ambiental. Debemos dirigirnos a los artículos 174, 175 y

---

<sup>26</sup> STJCE de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, (C-335/90)

<sup>27</sup> STJCE de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, (C-335/90)

<sup>28</sup> STJCE de 2 de agosto de 1993, Comisión c. España, (C-335/90)

176 del Tratado constitutivo de la Unión Europea para analizar lo antecedentes que llevaron a la formulación de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y la fauna y flora silvestres.<sup>29</sup>

El **artículo 1** de la Directiva ofrece diferentes definiciones sobre conceptos medio ambientales, ya que al tratarse de un tema específico se utilizan términos propios de la materia.

Por otra parte, el **artículo 2.2** menciona el objetivo principal de esta directiva, así como el carácter de las medidas, que *‘tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.’*

Es importante aclarar que aquí no se incluye la finalidad de la conservación de las aves, ya que estas tienen su propia directiva.

En cuanto a los instrumentos propuestos por esta directiva, el principal es el de la creación de la anteriormente mencionada red Natura 2000. Esta red ecológica abarcará las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

Siguiendo con la Directiva Hábitat, el **artículo 6** regula las obligaciones que tienen que cumplir los estados miembros, y el **artículo 7** tiene por objeto la regulación de las relaciones entre las dos directivas fundamentales para la red Natura 2000 como lo son la Directiva Hábitat y la Directiva Aves, así como las relaciones entre éstas y las ZEC y ZEPAS.<sup>30</sup>

Finalmente, los artículos posteriores tratan diversas obligaciones estatales, así como la vigilancia de la aplicación de la Directiva o su financiación. Cabe destacar que entre los **artículos 12-16** podemos encontrar las actividades prohibidas, medidas de protección etc. Posteriormente veremos cómo se traducen estas normas en nuestra normativa estatal y autonómica.

---

<sup>29</sup> GARCÍA URETA, Agustín (1998): Transposición y control de la normativa comunitaria ambiental, págs. 163-197

<sup>30</sup> Arts. 6 y 7 de la DH

## 2. ORDENAMIENTO ESPAÑOL DE CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: TRASPOSICIÓN DE LA RED NATURA 2000

En un principio, la primera norma legal en España sobre espacios naturales protegidos fue la Ley de Parques Nacionales de 7 de diciembre de 1916. Bajo esta norma se crearon los primeros Parques Nacionales (Covadonga y Ordesa).<sup>31</sup> En 1957 se derogará esta ley para dar paso a la Ley de Montes de 8 de junio de 1957. Ley que trajo cierta desvalorización de las declaraciones realizadas hasta ese momento.

No sería hasta el año 1971 cuando veríamos una renovación de la política medio ambiental. Esta se produjo a través de la creación del Instituto Nacional de la Naturaleza (ICONA). A esto hay que sumarle que en el año 1975 se aprobó la Ley de Espacios Naturales Protegidos y esta estuvo en vigor hasta el año 1989.

A partir de aquí, tenemos la incursión de la Directivas de la Unión Europea, las anteriormente mencionadas Directiva Aves (1979) y la Directiva Hábitats (1992). Ambas Directivas han sufrido varios cambios a lo largo de los años, pero la equivalente a esta ha sido la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres.

Esta ley, que casi en su totalidad se calificaba como básica, fue objeto de una declaración parcial de inconstitucionalidad por la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio. Para adecuar el texto legal a la jurisprudencia constitucional se procedió a su reforma.<sup>32</sup> Finalmente, tras varias reformas posteriores, esta ley estuvo vigente hasta el el 15 de diciembre del 2007. Año en el que entra en vigor la ley 42/2007.

La *Ley 42/2007*, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad incorpora al ordenamiento jurídico español ambas Directivas y recoge específicamente en el capítulo III de su Título II las disposiciones legales básicas de ámbito estatal que regulan el establecimiento y la gestión de la Red Natura 2000 en España.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2004): *Derecho ambiental: Parte especial*. IVAP. Oñati. pág. 490

<sup>32</sup> LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2004): *Derecho ambiental: Parte especial*. IVAP. Oñati. pág. 491

<sup>33</sup> Página del Gobierno de España, Ministerio de Agricultura.

## 2.1. Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

La Ley 42/2007 establece el objeto en el **artículo 1**. Este, toma como base el *‘derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución’*.<sup>34</sup>

Dicha ley contiene diferentes apartados sobre inventario de patrimonio, planes de ordenación, catalogación de hábitats etc. Además de estos, hay ciertos artículos de interés como lo son el 33 sobre Áreas Marinas Protegidas, el 36 sobre los Requisitos para la declaración y gestión de los parques y Reservas Naturales o el 41 sobre los Espacios naturales transfronterizos.

Así, según el **artículo 33** podemos saber que dentro del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad están incluidas las Áreas Marinas. Por definición, estas áreas son *espacios naturales designados para la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos o geológicos del medio marino, incluidas las áreas intermareal y submareal, que en razón de su rareza, fragilidad, importancia o singularidad, merecen una protección especial*.

Cabe mencionar que estos espacios podrán ser incorporados a la Red de Áreas Marinas, las cuales analizaré en la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino.

Merece una mención especial el punto número 3 de este mismo artículo, ya que habla sobre el Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España. Este está regulado en el artículo 29 de la Ley 41/2010 y establece los criterios mínimos comunes de gestión aplicables a estas áreas. Este punto es fundamental, ya que toda la zona de Txingudi-Bidasoa tiene un Plan Director que hemos analizado en profundidad y con el cual se gestiona toda esta zona.

El **artículo 36** está compuesto por dos partes. Una sobre los requisitos de declaración de Parques Naturales y Reservas Naturales el cual establece las bases que dichas zonas deben cumplir para recibir tal denominación. Por otra parte, tenemos la declaración y la gestión de dichos espacios. Aquí, la ley delega a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas

---

<sup>34</sup> Artículo 1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente.

Además, tenemos el artículo 41, el cual es más que interesante teniendo en cuenta el lugar en el que se encuentra nuestro lugar de estudio. Este artículo no hace más que abrir la posibilidad de abrir espacios naturales protegidos transfronterizos para garantizar una coordinación de protección adecuada.

Pero el apartado más interesante desde el punto de vista de la integración de la red Natura 2000 en España y la trasposición de las dos Directivas anteriormente analizadas es el capítulo III del Título II relativo a la protección de espacios. Más concretamente relativo a la protección de espacios protegidos de la red Natura 2000.

El **artículo 41.1** de esta ley define así la red Natura 2000:

*‘‘La Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, dichas Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales’’*.<sup>35</sup>

De modo que en este mismo artículo ya menciona las Zonas Especiales de Conservación (ZEC), las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) así como los Lugares de Interés Comunitario (LIC).

No obstante, en este mismo artículo empezamos a ver particularidades relacionadas con el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. El **punto 3 del artículo 41** dice lo siguiente:

*‘‘El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, unas directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente’’*.

---

<sup>35</sup> Artículo 41.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, LPNB

De modo que como hemos podido comenzar a vislumbrar, hay un reparto de competencias a 4 niveles. El primero sería a nivel europeo como ya hemos analizado. El segundo nivel sería el Estatal como podemos ver. Pero tenemos dos niveles más: el autonómico y el local como terminaremos analizando más adelante.

El **artículo 42** expone los LIC y las ZEC más detalladamente. Cabe resaltar que la propuesta de lugares que puedan ser declarados como zonas especiales de conservación le corresponde a las Comunidades autónomas. Una vez presentada ante el Ministerio de Medio Ambiente, este, trasladará esa lista a la Comisión Europea para declarar esos lugares como Lugares de Importancia Comunitaria. Además, desde el momento en el que la propuesta se haya hecho al Ministerio el lugar en cuestión pasará a tener automáticamente un estatus de protección preventiva hasta que la resolución sea notificada. Una vez aprobada la lista, corresponde a las comunidades autónomas declarar los lugares propuestos como Zonas de Especial Conservación lo antes posible en un plazo máximo de 6 años.

El **artículo 43** por su parte, hace lo mismo con las Zonas de Especial Protección para las Aves. Este incluye las zonas y espacios que podrán ser declaradas como ZEPAS. Asimismo, establece las condiciones a tener en cuenta con las distintas especies de aves, dando especial importancia a las zonas húmedas y muy especialmente a las de importancia internacional como puede ser la Bahía de Txingudi, ya que esta es la puerta natural hacia África que se encuentran las aves migratorias después de pasar los Pirineos.

Siguiendo con las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, el **artículo 44** menciona que las Comunidades autónomas serán las que declararán estas zonas en su ámbito territorial. En estas declaraciones se incluirán todos los datos de las zonas en concreto, así como sus límites geográficos, hábitats y especies.

El **artículo 45** es uno de los más extensos del capítulo III del Título II de la Ley 42/2007. Este hace un listado con las medidas de conservación de la Red Natura 2000.

El primer punto establece que las medidas de conservación necesarias de las ZEC y ZEPAS recaerán a cargo de las Comunidades autónomas. Estas implicarán:

*a) Adecuados planes o instrumentos de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo que incluyan, al menos, los objetivos de*

*conservación del lugar y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable.*

*b) Apropriadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales.*

Al mismo tiempo, **el segundo punto** del mismo artículo detalla que del mismo modo, las administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas en los planes ya mencionados. La finalidad es evitar deterioros o alteraciones posibles que puedan repercutir en los objetivos principales de la Red Natura 2000 así como en los de esta misma ley.

El **punto número 3** hace una pequeña mención a los hábitats que se encuentren fuera de la Red Natura 2000. Como hemos analizado en el caso de las Marismas de Santoña, puede darse el caso en el que un hábitat en concreto esté fuera de la Red Natura 2000, pero ello no implica que el Estado no tenga que tomar medidas medio ambientales para evitar el deterioro o la contaminación. Para cubrir este tipo de situaciones el artículo 45.3 prevé que los órganos competentes deberán adoptar las medidas necesarias para evitar estas situaciones.

En el **punto 4 del artículo 45** tenemos uno de los puntos más interesantes de esta ley:

*“Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar.”*

Es decir, cualquier modificación en el hábitat o cualquier cambio que pueda afectar directa o indirectamente a esta, ha de someterse a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar teniendo en cuenta las normas que sean de aplicación. Aquí están incluidas la normativa básica estatal y la adicional autonómica. Una vez hecha la evaluación solo se procederá a realizar el programa o proyecto cuando se haya verificado

que la modificación no causará ningún perjuicio en la zona protegida y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

No obstante, siguiendo el artículo anterior, el **45.5** permite lo cuestionado anteriormente en situaciones excepcionales o como dice la misma ley, en situaciones de necesidad “imperiosa” y de interés público. Es decir, *si, a pesar de las conclusiones negativas de la evaluación de las repercusiones sobre el lugar y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse un plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas razones de índole social o económica, las Administraciones Públicas competentes tomarán cuantas medidas compensatorias sean necesarias para garantizar que la coherencia global de Natura 2000 quede protegida.*

En ese mismo artículo menciona como se podrá dar esta situación que sería:

- Mediante una ley
- Mediante acuerdo del Consejo de Ministros

Hay que tener en cuenta que el acuerdo del Consejo de Ministros será válido cuando se trate de planes, programas o proyectos que deban ser aprobados o autorizados por la Administración General del Estado, o del órgano de Gobierno de la Comunidad autónoma.

En lo que se refiere a las medidas compensatorias, estas se llevarán a cabo durante el procedimiento de evaluación ambiental para ser remitidas a la Comisión Europea

En el punto número 6 podemos ver el caso especial de los hábitats o especies prioritarias. Estas vienen enumeradas en los anexos I y II de esta misma ley. Cuando se de este tipo de situación únicamente se podrán alegar:

- a) *Las relacionadas con la salud humana y la seguridad pública.*
- b) *Las relativas a consecuencias positivas de primordial importancia para el medio ambiente.*
- c) *Otras razones imperiosas de interés público de primer orden, previa consulta a la Comisión Europea.*

El **artículo 45.7** sigue por el camino del anterior, mencionando que en caso de llevarse a cabo algún plan, programa o proyecto que pueda afectar negativamente a

especies incluidas en los anexos II o IV que hayan sido catalogadas como en peligro de extinción, únicamente se podrá llevar a cabo cuando, en ausencia de otras alternativas, concorra alguna de las causas citadas en el apartado anterior.

Para concluir con este artículo, los puntos 8 y 9 hablan del momento de declaración de un lugar como LIC, ZEPA. Desde el momento en que tomen esa dimensión, los LIC estarán sujetos a los apartados 4, 5 y 6 de este artículo, y las ZEPAS a los apartados 4 y 5 de este mismo artículo.

Los **artículos 46 y 47** son un claro ejemplo de la importancia que a las Comunidades autónomas se les ha atribuido en materia medio ambiental. Se les atribuyen dos funciones principales. Una es la de fomentar la conservación de los espacios protegidos mencionados en esta ley. Por otra parte, juegan un papel crucial en la vigilancia de la conservación de los distintos tipos de hábitats y especies, priorizando siempre los de mayor importancia o valor. Al mismo tiempo, se recopilará información para comunicar al Ministerio de Medio Ambiente los cambios que se hayan producido en los mismos a efectos de su reflejo en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Por último, tenemos el cambio de categoría de un espacio que previamente ha sido incluido en la Red Natura 2000. La descatalogación total o parcial de un espacio solo podrá darse en casos en los que la misma evolución natural haya hecho que el espacio en concreto ya no sea de interés especial. Todo esto deberá estar acompañado de los resultados del seguimiento definido en el artículo anterior. Una vez hecha la propuesta el procedimiento incorporará un trámite de información pública, previo a la remisión de la propuesta a la Comisión Europea.

Como legislación adicional a la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, España cuenta entre otras con la Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino.

## **2.2. Ley 41/2010 de Protección del Medio Marino**

La ley 41/2010 de Protección del Medio Marino crea y regula la Red de Áreas Marinas Protegidas de España, de la que podrán formar parte las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, de la Red Natura 2000.

Más concretamente el Título III dedica unos artículos en concreto sobre las zonas marinas incluidas en la Red Natura 2000.

Este título trata la Red de Áreas Marinas Protegidas de España y la conservación de especies y hábitats marinos.

El primer artículo en el que debemos centrarnos es el número **24**. Este prevé la creación de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España. Esta, *está constituida por espacios protegidos situados en el medio marino español, representativos del patrimonio natural marino*. En las dos últimas dos líneas de este artículo se expresa: *También podrán quedar integrados en la Red, aquellos espacios cuya declaración y gestión estén reguladas por normas autonómicas en el supuesto establecido en el artículo 36.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre*.

Es decir, los espacios que estén gestionados por las comunidades autónomas también podrán ser integrados a esta Red de Áreas Marinas Protegidas de España.

Respecto a los objetivos de esta Red de Áreas Marinas de España, estos vienen enumerados en el **artículo 25**. Estos objetivos coinciden prácticamente en su totalidad con los objetivos que tiene la Red Natura 2000, pero analizando estos siempre desde un punto de vista relacionado con el entorno marino.

Los objetivos concretos en este caso son:

1. *Asegurar la conservación y recuperación del patrimonio natural y la biodiversidad marina.*

2. *Proteger y conservar las áreas que mejor representan el rango de distribución de las especies, hábitat y procesos ecológicos en los mares.*

3. *Fomentar la conservación de corredores ecológicos y la gestión de aquellos elementos que resulten esenciales o revistan primordial importancia para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético entre poblaciones de especies de fauna y flora marinas.*

4. *Constituir la aportación del Estado español a las redes europeas y paneuropeas que, en su caso, se establezcan, así como a la Red Global de Áreas Marinas Protegidas.*

Por último, tenemos el **artículo 26** que cita los tipos de áreas incluidas en esta Red. Estas áreas están en relación con lo dispuesto en el artículo 24 de esta misma ley. Las más importantes aquí serían las Áreas Marinas Protegidas y las Zonas Especiales de Conservación y la Zonas de Especial Protección para las Aves. De modo que sabemos que las ZEC y ZEPAS que conforman la Red Natura 2000 también podrán estar incluidas como Áreas Marinas Protegidas.

Hablando del medio marino en concreto, determinar una ZEC o ZEPA como Área Marina Protegida irá acompañado de medidas de conservación que respondan a estos hábitats y especies. Como en los casos anteriores, las administraciones competentes tomarán las medidas pertinentes para evitar el deterioro de estas zonas. Estas medidas se concretarán mediante planes de gestión. Estos incluirán los objetivos y medidas que se llevarán a cabo bajo el control de la Administración General del Estado, así como la Comisión Europea, ya que esta última realiza un seguimiento periódico de la Red Natura 2000.

### **3.           NORMATIVA AUTONÓMICA**

#### **3.1.       Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, Ley de la Naturaleza del País Vasco**

Para poder entender la protección de los espacios naturales a nivel autonómico, llegamos a la ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Esta ley es el último paso de las medidas y los objetivos que propone la Red Natura 2000 y las dos directivas europeas.

El Decreto Legislativo 1/2014 del 15 de abril, por el que se prueba la ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco viene a sustituir lo que fue la antigua ley 16/1994 de 30 de junio, también relativa a la Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

Como hemos venido analizando en los distintos niveles, esta ley regula diferentes aspectos relacionados con el medio ambiente. No obstante, y dado que el objeto de nuestro estudio es la integración del entorno de Txingudi-Bidasoa en la red Natura 2000, nuestra preferencia es analizar los artículos relacionados con este ámbito.

La ley, está dividida en 5 títulos. El primero, como hemos visto en otros casos, expresa el objeto, objetivo e instrumentos de esta ley. Estos tres puntos no distan demasiado de las dos directivas europeas o de la legislación estatal. Por lo tanto, hay que decir que el objeto, objetivo e instrumentos son prácticamente calcados en los tres niveles: europeo, estatal y autonómico.

El segundo título trata sobre el ordenamiento de los recursos naturales. Aquí, la premisa principal es que las Administraciones públicas competentes planificarán el uso de los recursos naturales con la finalidad de adecuar su gestión a los principios y finalidades señalados en el título I de la presente ley.

En el Título III entra en materia con los espacios naturales. Para empezar, el **artículo 10** establece las circunstancias en las que un área en concreto podrá declararse como Espacio Natural protegido.

El **artículo 11** por su parte, prevé la creación de una Red de Espacios Protegidos del País Vasco. La importancia de esta red está estrechamente conectada con los objetivos y obligaciones previstas por las directivas comunitarias y la ley estatal, ya que los objetivos son:

*a) La coordinación de los sistemas generales de gestión de los espacios naturales protegidos.*

*b) La promoción externa de los espacios naturales protegidos de forma homogénea y conjunta.*

*c) La colaboración en programas estatales e internacionales de conservación de espacios naturales y de la vida silvestre.*

*d) El intercambio de información con otras redes o sistemas de protección, así como con aquellas organizaciones nacionales o internacionales relacionadas con la protección y conservación de la naturaleza.*

Este artículo por lo tanto viene a integrar las obligaciones que preveía la ley estatal en torno a la colaboración con las autonomías y el intercambio de información con otras redes como lo es la red Natura 2000. A parte de esta Red de Espacios Protegidos del País

Vasco, el **artículo 12** menciona la creación de un registro para incluir todas las zonas adheridas a dicha red.

El **artículo 13** empieza por la clasificación de los espacios protegidos. Aquí están incluidos las zonas o lugares incluidos previamente en la Red Natura 2000 como pueden ser los LIC, las ZEC o ZEPA.

En los **artículos 14, 15, 16 y 17** de esta ley se describen los espacios naturales incluidos en el artículo 13 como son los parques naturales, los biotopos protegidos, los árboles protegidos y las zonas incluidas en la Red Natura 2000.

Comparándola con las demás normativas analizadas previamente, esta ley no da ninguna definición sobre la Red Natura 2000 o las ZEC o ZEPAS. Lo que hace es delegar esta designación a la ley estatal y europea. De modo que son zonas de la red Natura 2000 las previstas por la ley 42/2007 y las Directivas europeas.

Pasamos así a la designación de los espacios protegidos. El **artículo 18** relata que los espacios protegidos *se declararán por decreto del Gobierno Vasco y previo informe del Consejo Asesor de Conservación de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza*.

Una vez sabido esto, es interesante acudir al **artículo 22**. Aquí podemos ver que la propuesta de Lugares de Interés Comunitario se realizará por el Gobierno Vasco. Esta selección se hará como hemos analizado previamente, teniendo como criterio principal la Directiva 92/43 CE o Directiva Hábitat. Hay que tener en cuenta que en este proceso de posible adhesión a la red Natura 2000 participarán las administraciones públicas afectadas o interesadas. Los puntos siguientes de este mismo artículo siguen con los requisitos que son necesarios para las solicitudes de ZEC o ZEPA.

Una vez analizados estos puntos, daríamos conclusión al análisis de la normativa aplicable en los tres niveles y pasaríamos a analizar nuestro espacio de trabajo en concreto

## V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS Y POSIBLES SOLUCIONES

Una vez analizadas las diferentes normativas aplicables al entorno de las ZEC, ZEPA y lugares englobados en la Red Natura 2000 podemos ver que los tres problemas iniciales plantean retos a la hora de repartir o dictaminar quien tiene la competencia para llevar a cabo las diferentes iniciativas previstas en el Plan Director. Además, estas

iniciativas pueden causar más problemas como pueden ser el de la masificación, la contaminación de espacios protegidos o incluso problemas de gestión de espacios por parte de los municipios.

### **1. Preservar los espacios más sensibles de las visitas masivas**

El objetivo principal es preservar del tráfico de paso la zona de Plaiaundi, propiciando para la acogida de visitas más amplias el entorno de Osinbiribil, en coherencia con su vocación como parque urbano de transición.<sup>36</sup>

Este objetivo está estrechamente ligado con la conexión peatonal entre Irún-Hondarribia y Hendaya, ya que la construcción de esta nueva vía alrededor de los espacios más sensibles puede causar perjuicios a distintos niveles y está claro que uno de ellos puede llegar a ser el de la contaminación.

A la hora de llevar a cabo este objetivo está claro que el órgano competente sería el Ayuntamiento de Irún en colaboración con el de Hondarribia. Asimismo, el Gobierno Vasco tendría competencia para realizar labores de concienciación con el medio ambiente para ayudar a preservar un entorno de tan alto valor ecológico.<sup>37</sup>

La ZEC y ZEPA Txingudi-Bidasoa consta de Plan Director y medidas de conservación específicas, pero adolece de un vacío en lo que a la coordinación de la gestión del uso público se refiere. Por ende, para poder solucionar este problema una de las soluciones sería la subida del nivel de protección del lugar, optando por ejemplo por la denominación de Parque Natural teniendo en cuenta la variedad de biodiversidad y la riqueza ecológica que se encuentra en esta zona.

Es de vital importancia el crear una regulación del uso público en la zona protegida de Plaiaundi ya que, como hemos comentado, aunque sea uno de los objetivos previstos en las Medidas ZEC y ZEPA de Txingudi del 2013, a día de hoy no hay constancia sobre indicadores de avance en esa materia.<sup>38</sup> Este objetivo debe recaer sobre los agentes implicados en el Plan Director.

---

<sup>36</sup> Plan Director Txingudi (2015)

<sup>37</sup> Plan Director Txingudi (2015)

<sup>38</sup> Entrevistado Mikel Etxaniz, Ekoetxea

Para dar una solución a este problema cabría plantear una mejora en la calificación del entorno para pasar a ser Parque Natural, pero esta solución no sería viable, ya que el preámbulo de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales, decreta que las superficies que quieran pasar a ser Parque Nacional:

*'' Deben tener una superficie continua, no fragmentada y sin estrangulamientos para que sus sistemas evolucionen de forma natural, sin o con la mínima intervención humana. A este respecto se consideran superficies mínimas 5.000 hectáreas en parques nacionales terrestres o marítimo-terrestres insulares y 20.000 hectáreas si son peninsulares o bien parques nacionales en aguas marinas. ''<sup>39</sup>*

Hasta aquí podemos ver que, aunque la zona Txingudi-Bidasoa no sea un parque nacional, guarda bastantes similitudes en lo que a niveles de protección se refiere, con entornos de este perfil. Al mismo tiempo, podemos observar que tal como se recoge en el Plan Director de Txingudi, en los parques nacionales también es obligatorio establecer un objetivo estratégico en lo que a uso público se refiere. No obstante, la superficie mínima es de 5000 hectáreas no fragmentadas, mientras la zona protegida de Txingudi tiene algo más de 500 hectáreas (10 veces menos del mínimo establecido para ser Parque Nacional) y, además, las zonas están fragmentadas.<sup>40</sup>

La primera conclusión que podemos sacar aquí es que, aunque Txingudi tiene un objetivo general de planificación de uso público y labor de concienciación con el medio ambiente, éste, es muy laxo, ya que a día de hoy sigue sin haber un plan específico.

El **artículo 20** de la Ley de Parques Nacionales es el que establece que dichos parques deben tener planes rectores de uso y gestión, algo vital para la explotación sostenible del entorno protegido de Txingudi, pero no obligatorio, al no pertenecer a este tipo de áreas protegidas.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Preámbulo de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

<sup>40</sup> Espacios protegidos de Txingudi, Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, Gobierno Vasco

<sup>41</sup> Artículo 20 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales.

## **2. Conectar peatonalmente y con itinerarios para bicicletas en las orillas del Bidasoa**

Otro de los objetivos del Plan Director es la restauración y conectividad de la bahía de Txingudi, donde entra la conexión peatonal con itinerarios para bicicletas en las orillas del Bidasoa. Aunque hay diferentes itinerarios que se plantean al mismo tiempo, la conexión en bici entre Hendaia-Irun-Hondarribia y Plaiaundi-Jaizubia-Amute es la que concierne a nuestro caso.

El Gobierno Vasco, junto con diferentes agentes ha sido el encargado<sup>42</sup> de presentar un diagnóstico y análisis de prioridades y opciones de conexión entre las tres ciudades. Ya que artículo 7.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental prevé que, los proyectos no incluidos en sus anexos I y II que puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a espacios protegidos Red Natural 2000 serán objeto de una evaluación de impacto ambiental simplificada.<sup>43</sup>

En este punto había diferentes alternativas, pero parece ser que la que más fuerza ha tomado por parte del Ayuntamiento de Irún por lo que corresponde al tramo de Plaiaundi, es la de crear un anillo de conexión peatonal y de carril bici rodeando el parque.

Esta variante bordea el parque natural de Plaiaundi sin recorrerlo por la mitad como plantea una de las alternativas. Sería un camino cercano a la reserva sin deteriorar y, o, contaminar el espacio protegido, pero aprovechando todo el paisaje y entorno circundante.

No obstante, sería importante analizar el impacto que pueda causar el construir esta conexión en el borde de la reserva. Ya no estamos hablando de un impacto directo, sería indirecto, pero esto no implica que sea menos importante. El construir el camino en los alrededores de la reserva puede presentar una posible amenaza para la avifauna de la zona sobre todo en los márgenes del río.

De todo esto podemos concluir que, de todas las alternativas planteadas, la elegida por el Ayuntamiento de Irún no es la opción más perjudicial, pero tampoco la idónea para el área protegida.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Informe del impacto ambiental del bidegorri Jaizubia-Amute

<sup>43</sup> Artículo 7.2 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental

<sup>44</sup> Entrevistado Mikel Etxaniz, Ekoetxea

En este tipo de modificaciones de una zona protegida o de su entorno, más tratándose de una zona incluida dentro de la Red Natura 2000. Es de vital importancia tener en cuenta el **artículo 45.4**<sup>45</sup> de la Ley Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, ya que, como hemos analizado previamente, éste, establece que *cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar.*

Sabemos<sup>46</sup> que el Gobierno Vasco realizó un estudio de impacto proponiendo tres alternativas viables que se han tenido en cuenta para realizar la obra del itinerario para bicicletas en las orillas del Bidasoa.

Como he mencionado anteriormente, también en este caso la zona de Txingudi se beneficiaría de la calificación de Parque Natural a la hora de que el Ayuntamiento de Irún se pronunciara sobre la alternativa que presenta menos afecciones para la zona protegida. Cabe traer a colación a este respecto un caso cercano que presenta grandes analogías con la problemática a la que nos referimos, y del que pueden colegirse importantes consecuencias. Me refiero al caso que está en estos momentos en manos de la Fiscalía de Medio Ambiente de la Audiencia Provincial de Gipuzkoa por la construcción por parte de la Diputación foral de varias pistas en el parque natural de Aralar.

Aralar recibe las denominaciones de ZEC, Parque Natural, y está incluido dentro de la Red Natura 2000. Como tal, recibe prácticamente las mismas normas de protección que Txingudi (el nivel protección de Aralar es mayor al ser un Parque Natural). Por lo tanto, la construcción de unas pistas para el pastoreo se sometió a un estudio de impacto por parte de diferentes agentes, entre ellos la sociedad científica Aranzadi.<sup>47</sup>

La construcción de las pistas comenzó antes del dictamen final del estudio de impacto. Sin embargo, el informe citado dictaminó, que la degradación que causarán las pistas en el entorno será más severa que la que se preveía en un inicio, atribuyendo impactos en el paisaje o incluso en los acuíferos, casos que se podrían repetir en las obras

---

<sup>45</sup> Artículo 45.4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, LPNB

<sup>46</sup> Informe del impacto ambiental del bidegorri Jaizubia-Amute

<sup>47</sup> Informe de impacto ambiental del proyecto para la ordenación y restauración de accesos a txabolas y manga Saltarri en Aralar. Pág 2.

del bidegorri que se quiere construir a las orillas del Bidasoa. El caso no ha sido aún resuelto por la Audiencia.

Cabe citar la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en casos similares resolviendo que *“las especificidades a la que responde un instrumento jurídico como la Declaración de Impacto Ambiental y la garantía de acierto de que le dota su mismo procedimiento de elaboración hace lógico que sea a ésta y no a otros informes técnicos a la que haya de darse un mayor peso en un proceso de valoración de los elementos de prueba como el que hubo de realizar la Sala de instancia en el caso enjuiciado”*<sup>48</sup>, pero ello no quiere decir que no pueda ser desvirtuada por otras pruebas.

De modo que, aunque un estudio de impacto certifique que una modificación en un área protegida no va a causar ninguna consecuencia, pueden darse casos en los que estudios paralelos desvirtúen esa Declaración de Impacto Ambiental.

Por lo tanto, la pregunta es obligada: al no tener relación directa con la gestión de ese lugar incluido en la Red Natura 2000, ¿Se están incumpliendo los estándares que establece la Red? ¿Es asumible el impacto que se genera en el entorno comparado con el beneficio?

En mi opinión, el problema planteado no radica en el impacto que se causa en el entorno, sino en la regulación y sobre todo en el uso y la vigilancia que se aplica sobre ésta. Si la regulación es clara y ofrece unos puntos clave a la hora de determinar si una modificación en un espacio protegido causa un impacto admisible o no, puede que se mejore en nivel de protección de estas áreas. Además, el control sobre las modificaciones no debe de ser solamente previo, hay que ejercer un control posterior para verificar que la modificación del entorno en cuestión (el camino peatonal en nuestro caso) desempeña el objetivo previsto y que no causa un daño mayor que el beneficio teórico.

Hay que comparar intereses sin menospreciar el uno sobre el otro, y aunque es verdad que el impacto que se causa puede ser severo, es imprescindible hacer una ponderación de intereses y llegar a un punto de equilibrio en el que se pueda decidir si un proyecto en una zona protegida es viable o no.

---

<sup>48</sup> STS 1287/2017 de 29 de marzo del 2017

### 3. Reubicar las instalaciones deportivas de Plaiaundi

Una de las exigencias desde Europa es la de que para el año 2019 el espacio que actualmente ocupan las instalaciones deportivas de Plaiaundi deberá estar restaurado como ecosistema, consiguiendo así uno de los objetivos principales de la zona protegida y consiguiendo la calificación de ecosistema favorable. La razón de esto es que se acordó un plazo máximo de 6 años desde la aprobación de Txingudi como ZEC en el año 2013 y la aprobación del Documento de Actuaciones y Medidas de la Red Natura 2000.<sup>49</sup>

El incumplimiento de esta medida acarrearía graves consecuencias como multas por parte de la Comisión Europea. Siempre teniendo en cuenta que el incumplimiento seguido de la multa no exime la obligación de ejecutar dicha medida.

Como venimos analizando, el Plan Director toma como uno de los objetivos principales la retirada de las pistas deportivas de Plaiaundi.

Pero vemos que este objetivo era uno de los más conflictivos, ya que requiere la creación de otras instalaciones deportivas. De modo que según el Plan Director *“se dejó constancia de la fase de desarrollo urbanístico del Parque Tecnológico de Zubieta, recién firmado un convenio de colaboración entre los Ayuntamientos y Parque Tecnológico de Miramón, la redacción de un Plan de Compatibilización”*.<sup>50</sup>

No obstante, el proyecto de construcción de las pistas en Zubieta (Hondarribia) hace que surjan nuevos problemas relacionados con la viabilidad del proyecto. Es un problema que lleva debatiéndose en las últimas dos décadas sin dar ninguna solución hasta ahora. Hoy en día, a pesar de que la medida es clara, la realidad es que apenas quedan dos años para que las hipotéticas instalaciones de Zubieta den paso a las de Plaiaundi, pero las evidencias demuestran que los plazos previstos no se están cumpliendo ni se van a poder cumplir.

El Plan Director concluía los siguientes puntos:

- Apoyo a la Alternativa de Zubieta y siempre que se garanticen plazos.
- Necesidad de unos indicadores de avance en la gestión de Zubieta.
- Necesidad de un plan B en otro caso.

---

<sup>49</sup> Medidas de conservación de la ZEC “ES2120018 - TXINGUDI-BIDASOA” y de la ZEPA “ES0000243 - TXINGUDI”

<sup>50</sup> Plan director Txingudi Bidasoa

Por lo tanto, teniendo en cuenta que estos indicadores no se están cumpliendo, y sumando a esto la complejidad de trasladar las instalaciones deportivas a Zubieta (Hondarribia) es irreal pensar que se van a cumplir los plazos. Sobre todo, teniendo en cuenta que Zubieta, ni siquiera era la opción más ventajosa de las presentadas en el estudio de alternativas que se presentó en su día, tanto por costes, accesibilidad, autorizaciones y trámites administrativos o afección medioambiental.<sup>51</sup>

Por consiguiente, la creación de esas nuevas instalaciones deportivas es competencia municipal de Irún, la cual tiene que hacer diferentes trámites administrativos como hemos mencionado anteriormente. No obstante, la retirada de las pistas deportivas de Plaiaundi se ha de hacer haya o no unas instalaciones nuevas. Ya que, por el contrario, Europa impondría una grave sanción abriendo un proceso judicial actuando por incumplimiento de plazo como ya ocurriera en su día con Canarias:

*‘En cuanto al artículo 6, apartado 2, de la Directiva sobre los hábitats, la información presentada por el Reino de España e invocada por la Comisión muestra que un número importante de hábitats y de especies presentes en las zonas especiales de conservación de que se trata se hallan en un estado de conservación malo o inadecuado.’<sup>52</sup>*

Por lo tanto, es presumible que el Gobierno Vasco actuará y procederá a la retirada de las instalaciones antes del vencimiento de plazo para eludir la sanción.

En lo que se refiere a la creación de las nuevas instalaciones, la solución más lógica sería centrarse en el plan B que prevé el Plan Director, pero del que no se tiene ninguna constancia, una vez vistos los problemas que está dando la propuesta de la construcción en Zubieta. Es una solución lógica y necesaria que debería darse con la mayor brevedad para poder satisfacer las exigencias de los habitantes de la bahía de Txingudi.

## **VI. CONCLUSIONES**

Una vez analizada la problemática concreta a la que se enfrenta la Zona de Especial Conservación y Zona de Especial Protección para las Aves Txingudi-Bidasoa hay dos

---

<sup>51</sup> Opinión de Bidasoako Lagunak en el informe del impacto ambiental del bidegorri Jaizubia-Amute

<sup>52</sup> Párrafo 53 de la STJCE de 22 de septiembre de 2011, Caso 90/2010, Comisión contra el Reino de España.

puntos clave que me gustaría resaltar y en los que creo que se puede resumir el estudio realizado en un marco general.

El primer punto sería el análisis general del ordenamiento medio ambiental. En una sociedad capitalista e históricamente poco o nada concienciada con el medio ambiente, la dificultad para hacer unas normas básicas de protección medio ambiental es enorme. La conclusión a la que llegamos es que, aunque cada vez haya más conciencia por las evidencias científicas, la normativa es muy laxa y permite a los Estados evadir sus obligaciones medio ambientales con cierta facilidad.

El segundo punto con el que me gustaría concluir es la consecuencia necesaria al punto precedente. Posicionándonos en un marco general o en uno específico como la Bahía de Txingudi, el aumento de la intensidad de las normas de protección medio-ambientales es una necesidad imperiosa, ya que de este modo se podría conseguir cerrar algunos huecos utilizados para la evasión de los objetivos de la legislación a diferentes niveles.<sup>53</sup>

La Red Natura 2000 es uno de los caminos más atractivos y ambiciosos para conseguir una red de entornos protegidos, pero éstos necesitan una protección acorde a su valor histórico, cultural y ecológico. Más teniendo en cuenta que la inversión que se realiza en ella es recuperada con cuantiosas ganancias. Las estimaciones según la revista *Enviroment for Europeans* es que por cada 5.8 billones invertidos, la recuperación puede llegar a alcanzar cifras entre los 200 y 300 billones de euros.<sup>54</sup>

Por todo ello, este trabajo es un intento de realzar las virtudes del sistema de protección medio ambiental frente a las carencias o necesidades notables del ordenamiento, ya que es innegable que hay ciertas normas que son de carácter orientativo y los Estados en general hacen caso omiso de las normas que no son de cumplimiento obligatorio. Para ello he decidido tomar como punto de partida la Bahía de Txingudi por su atractivo como zona protegida y su entorno altamente urbanizado, ya que al tener tantos intereses juntos en una misma zona tan reducida se acentúan las ventajas e inconvenientes que puede llegar a tener un entorno protegido frente a otro que no lo es.

---

<sup>53</sup> 'Fitness Check shows EU nature laws are fit for purpose'` *Enviroment for Europeans*. Nº62, pág. 3

<sup>54</sup> 'Fitness Check shows EU nature laws are fit for purpose'` *Enviroment for Europeans*. Nº62, pág. 3

## FUENTES

### 1. Bibliografía

ESTEVE PARDO, José (2005): *Derecho del Medio Ambiente*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, Barcelona

GARCÍA URETA, Agustín (1998): *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria*. IVAP. Oñati

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki (2004): *Derecho ambiental: Parte especial*. IVAP. Oñati

### 2. Legislación

DIRECTIVA 2009/147/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres. *DOUE* núm. 20, de 26 de enero de 2010, págs. 7 a 25

DIRECTIVA 92/43/CEE DEL CONSEJO de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. *DOCE* núm. L 206/7 de 22 de julio de 1992

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. *BOE* núm. 299, de 14 de diciembre de 2007

Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. *BOE* núm. 317, de 30 de diciembre de 2010, págs. 108464 a 108488

Decreto Legislativo 1/2014, de 15 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. *BOE* núm. 130, de 29 de mayo de 2014

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *BOE* núm. 296, de 11 de diciembre de 2013, págs. 98151 a 98227

DECRETO 356/2013, de 4 de junio, por el que se designa la Zona Especial de Conservación «Txingudi-Bidasoa» (ES2120018) y se aprueban sus medidas de

conservación y las de la Zona de Especial Protección para las Aves ES0000243 «Txingudi». *BOPV*, núm. 141, *miércoles 24 de julio de 2013*

Medidas de conservación de la ZEC “ES2120018 - TXINGUDI-BIDASOA” y de la ZEPA “ES0000243 - TXINGUDI”, *de junio de 2013*, [\(http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/informacion/plan-director-de-txingudi/r49-4152/es/\)](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/informacion/plan-director-de-txingudi/r49-4152/es/).

Plan Director de Txingudi 2015-2026, Plan Director para la restauración y mejora de conectividad de los espacios naturales del entorno de la Bahía de Txingudi, *de diciembre de 2015*, [\(http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/informacion/plan-director-de-txingudi/r49-4152/es/\)](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.eus/informacion/plan-director-de-txingudi/r49-4152/es/).

Directrices para el establecimiento de la red Natura 2000 en el medio marino. Aplicación de las Directivas de hábitats y de aves silvestres ([http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine\\_guidelines\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines_es.pdf)).

### **3. Jurisprudencia**

#### **Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comisión Europea:**

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de *2 de agosto de 1993*, Comisión c. España, (C-335/90)

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de *22 de septiembre de 2011*. Comisión Europea contra Reino de España. (ECLI:EU:C:2011:606)

#### **Sentencias del Tribunal Supremo:**

Sentencia del Tribunal Supremo 1287/2017 de *29 de marzo del 2017* (Roj: STS 1287/2017)

#### 4. Entrevistas e informes no jurídicos

Estudio del medio físico de Txingudi realizado por el Gobierno Vasco ([http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/medio\\_fisico\\_txingudi/es\\_doc/adjuntos/estudio\\_medio\\_fisico\\_txingudi.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/medio_fisico_txingudi/es_doc/adjuntos/estudio_medio_fisico_txingudi.pdf))

Informe del impacto ambiental del bidegorri Jaizubia-Amute (<http://www.gipuzkoaingurumena.eus/documents/609968/617523/Informe+de+Impacto+Ambiental+del+Bidegorri+Jaizubia-Amute.pdf/4a4e6062-57e4-4455-bed6-48d863066c11>)

QUILES SOTILLO, Alberto y HEVIA (2005): M. L. Influencia de la luz sobre el comportamiento de las aves, Departamento. de Producción Animal. Facultad de Veterinaria, Universidad. de Murcia

Agradezco el material al que me ha permitido acceder la entrevistada Cristina Peña, UPV/EHU, ficha nº 2.

Agradezco la información a la que me ha permitido acceder el entrevistado Mikel Etxaniz, Técnico de Txingudi Ekoetxea.