



## **INFORME RELATIVO A LA CONSULTA PLANTEADA SOBRE LA ZONA ESPECIAL DE CONSERVACIÓN DEL RÍO ARAXES Y LA CALIFICACIÓN COMO BIEN CULTURAL DE LA PAPELERA DE ARAXES.**

---

**11/2018 DDLCN - OL**

### **I.- ANTECEDENTES**

La Dirección de Patrimonio Natural y Cambio Climático solicita opinión legal no preceptiva para aclarar el conflicto suscitado sobre el aspecto que debe mostrar el río Araxes a raíz de la aprobación del Decreto 215/2012, de 16 de octubre, por el que se designan Zonas Especiales de Conservación de catorce ríos y estuarios de la región biogeográfica atlántica y se aprueban sus medidas de conservación, y del Decreto 197/2017, de 18 de julio, por el que se califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, la Papelera del Araxes y sus infraestructuras hidráulicas, sitas en Tolosa, Leaburu, Altzo y Lizartza (Gipuzkoa).

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; artículo 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; y artículo 14.1 a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

El escrito de solicitud detalla los antecedentes de la consulta, la normativa aplicable al caso y los motivos por los que se considera conveniente la consulta, cumpliendo así con los requisitos exigidos en el artículo 8.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## II.- MARCO NORMATIVO EN EL QUE SE INSERTA LA CONSULTA

### A) Zonas de especial conservación (ZEC)

La Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva Hábitats) –traspuesta al ordenamiento jurídico estatal en virtud de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad-, procede a la creación de la Red Natura 2000 e insta a que, previo procedimiento de información pública, se declaren todos los lugares de importancia comunitaria (LIC ) como zonas especiales de conservación (ZEC), declaración que deberá acompañarse del establecimiento de las medidas de conservación necesarias que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas.

Esa Ley, en su artículo 3, define el Patrimonio Natural como el “*conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural*”. Y en el artículo 42.1 dispone que “*La Red Ecológica Europea Natura 2000 es una red ecológica coherente compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria (en adelante LIC), hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación (en adelante ZEC), dichas ZEC y las Zonas de Especial Protección para las Aves (en adelante ZEPA), cuya gestión tendrá en cuenta las exigencias ecológicas, económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales*”.

La incorporación de los concretos ámbitos que integran la Red Natura 2000 al ordenamiento autonómico se produce a través de la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Posteriormente, se aprueba la Ley 2/2013 de modificación de la norma anterior y, por último, el 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 (TRLCN).

El artículo 10 del TRLCN a la hora de declarar espacios naturales tiene en cuenta los valores culturales, históricos, arqueológicos o paleontológicos del área natural como muestra expresiva y valiosa de la herencia cultural.

Por su parte, el artículo 22 del TRLCN, en su apartado 1, establece que la formulación de las propuestas de lugares de importancia comunitaria se realizará por el Gobierno Vasco y su apartado cuarto que los decretos de declaración de zonas especiales de conservación (ZEC) incluirán necesariamente la cartografía del lugar con su delimitación, los tipos de hábitats de interés comunitario y especies animales y vegetales que justifican la declaración, junto con una valoración del estado de conservación de los mismos, los objetivos de conservación del lugar y el programa de seguimiento.

En la consulta que nos ocupa, la declaración de ZEC se efectúa mediante el Decreto 215/2012, de 16 de octubre, ya citado, pero también debe tenerse en cuenta el Decreto 34/2015, de 17 de marzo, por el que se aprueban las normas generales para las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) vinculadas al medio hídrico, y que deroga parte del Decreto 215/2012, de 16 de octubre.

El anexo X del Decreto 215/2012, de 16 de octubre, establece los objetivos y actuaciones particulares de la zona especial de conservación ES2120012 Araxes/Río Araxes que constituye un tramo fluvial de especial interés conector en todo su recorrido y donde la continuidad del corredor acuático es esencial para los desplazamientos de la especies piscícolas presentes en el río Araxes. En dicho anexo se matiza que la conectividad y dinámica fluvial se encuentran alteradas por la presencia de obstáculos (azudes) y las detracciones de caudal, asociados al uso hidroeléctrico fundamentalmente.

En este sentido, destaca que se han acometido actuaciones de derribo de azudes en desuso y construcción de escalas de peces, pero que todavía persisten algunos obstáculos y quedan pendientes de resolver problemas de permeabilidad a la migración descendente y déficits de caudal asociados a centrales hidroeléctricas.

Dentro del apartado de acciones actuales y condicionantes legales en el corredor acuático, se destaca como actuación el programa de permeabilización de obstáculos (Diputación Foral de Gipuzkoa- Confederación Hidrográfica del Cantábrico), y dentro del programa de la Diputación Foral, con un horizonte de 20 años, se contempla la permeabilización del azud de “Celulosas del Araxes 2 (Insalus)”, ubicada en el barrio de Mekoalde.

La norma, con el objetivo de eliminar los obstáculos en el corredor acuático, señala que es de aplicación en particular la Directriz 5.D.2 en relación, entre otros, con Celulosas del Araxes 1 (Txarama) y Celulosas del Araxes (Insalus). La Directriz 5.D.2, en lo que aquí interesa, dispone que “...*Se estudiarán las posibilidades de demolición o permeabilización del obstáculo asociado a la concesión. En el caso de que resulte factible, se optará por la demolición del obstáculo y, en su defecto, por aquella solución de permeabilización que resulte más efectiva, siendo preferible la construcción de canales laterales o rampas frente a las escalas de arces sucesivas*”.

También se declara de aplicación particular la actuación 1.AC.7 respecto a la incorporación de pasos específicos para anguila; y la 1.AC.8 en relación con el seguimiento de la efectividad de los dispositivos de permeabilización de obstáculos existentes en el ámbito de afección de la ZEC, donde se matiza que si no resultan adecuados, se tomarán las medidas necesarias para garantizar los desplazamientos (ascendentes y descendentes) de la fauna piscícola y del resto de las especies que constituyen elementos clave en el ámbito de la ZEC.

Asimismo, determina como actuación procedente para eliminar los obstáculos en el corredor acuático la “*redacción y ejecución de proyectos de demolición/permeabilización de los obstáculos asociados a las concesiones de Papelera de Amaro, Celulosas del Araxes 2 (Insalus) y antigua Serrería de Leaburu*”.

En definitiva, con el objetivo final de mantener y recuperar la funcionalidad del corredor fluvial del río Araxes, en el programa de seguimiento, se fija como objetivo operativo “*eliminar los obstáculos en el corredor acuático y favorecer los desplazamientos de la fauna a los largo del cauce*” y como indicador necesario para poder efectuar el seguimiento la “*permeabilización de los obstáculos existentes en el ámbito de la ZEC*”.

## **B) Patrimonio cultural**

El artículo 11.1 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco dispone que la declaración de bien cultural calificado se aprobará por decreto del Consejo de Gobierno, y, en consecuencia, mediante el Decreto 197/2017, de 18 de junio, citado anteriormente, se declaró como bien cultural calificado, con la categoría de conjunto monumental, la papelera Araxes y sus infraestructuras hidráulicas.

En el artículo 2 del anexo III del Decreto se enumeran los elementos afectados por el régimen de protección y entre ellos se encuentra la infraestructura hidráulica de Mekoalde -presa de Lizartza-, que en el Decreto 215/2012, de 16 de octubre, se denomina Celulosas del Araxes 2 (Insalus).

El artículo 5 de este anexo, intitulado “prescripciones generales” dispone que *“No podrá procederse al derribo total o parcial de los bienes que integran este Conjunto Monumental, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley de Patrimonio Cultural Vasco...”*, y su artículo 17 prohíbe *“Intervenciones que afecten a la funcionalidad de la presa, modificación del trazado de los canales o ubicación del depósito, intervenciones que alteren la tipología y materiales del acueducto o intervenciones que no permitan la lectura de la infraestructura hidráulica”*.

Sin embargo, el artículo 13 establece como criterio de intervención en las actuaciones que se lleven a cabo sobre elementos de infraestructuras hidráulicas que *“d) En caso de actuaciones en la presa para su permeabilización en cumplimiento de los objetivos de biodiversidad y/o conectividad fluvial previstos en la normativa medioambiental, deberá estudiarse alguna fórmula que no produzca afecciones que desvirtúen las características constructivas y formales, utilizando preferentemente cauce alternativo, con materiales y características compatibles con el valor cultural de la infraestructura hidráulica y las características del entorno”*.

### III.-CONSIDERACIONES.

Antes que nada se hace preciso señalar que la lectura de las normas precedentes permite afirmar que si bien el patrimonio natural y el patrimonio cultural tienen regulaciones diferentes, ambas deben ser complementarias para poder servir a una gestión integral del Patrimonio. De hecho, los *valores culturales, históricos, arqueológicos o paleontológicos del área natural que sean una muestra expresiva y valiosa de la herencia cultural* (art. 10 del TRLCN) son tenidos en cuenta a la hora de definir los espacios naturales protegidos.

De este modo, las normas sobre cuya posible contradicción se consulta no deben ser interpretadas como mandatos aislados, sino como parte de un sistema de protección global del Patrimonio y, en definitiva, su interpretación debe permitir integrar dentro de la finalidad común

de protección del patrimonio natural y cultural, las especificidades, objetivos y actuaciones que cada uno de ellos establece.

Ya adelantamos que el examen de los citados preceptos, a la luz de los criterios que rigen la interpretación de las normas -artículo 3 Código Civil-, a nuestro juicio, no suscita problemas de contradicción y cada uno de ellos es perfectamente concordante y respetuoso con el fin específico del otro.

Si bien es cierto que el Decreto 215/2012 permite la demolición o la permeabilización de los obstáculos como actuación procedente, por designio del mismo normador autonómico, y aunando regulaciones procedentes de ámbitos diferentes, el Decreto 197/2017, estipula que la permeabilización es la opción adecuada para compatibilizar la protección patrimonial y natural de la presa de Lizartza, puesto que se garantiza el objetivo de la declaración como bien cultural, al no desvirtuar las características constructivas y formales de la misma; y se respeta el objetivo medioambiental de lograr la funcionalidad del corredor fluvial del río Araxes y con ello la diversidad ecológica y la función bioclimática del sistema fluvial.

El Decreto 197/2017, de 18 de junio, no permite el derribo total o parcial de la presa, pero no prohíbe las actuaciones de permeabilización de los obstáculos existentes en el ZEC que sí se contemplan en el Decreto 215/2012. Ahora bien, no podemos desconocer que el normador, en coherencia con el criterio adoptado, completa su mandato en el artículo 13 del anexo III y mitiga el riesgo de distintas interpretaciones por parte de los operadores jurídicos, ofreciendo pautas para compatibilizar el valor cultural de la infraestructura hidráulica y la biodiversidad y conectividad fluvial previstos en la normativa medioambiental.

Conforme a este esquema, cabe concluir que existe compatibilidad en la regulación que ofrecen ambas normas sobre el aspecto que debe mostrar el río Araxes a su paso por las infraestructuras hidráulicas del bien cultural "Papelera del Araxes" para proteger y conservar su hábitat como ZEC y su valor cultural.

Este es mi informe que emito en Vitoria-Gasteiz, y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.