



INFORME JURÍDIC

ASSUMPTE: Consulta sobre la competència per a l'aprovació del Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera

ANTECEDENTS

PRIMER. Petició i caràcter de l'informe

S'ha registrat en esta Advocacia General de la Generalitat una sol·licitud d'informe jurídic, remesa per la Subsecretaria de la Conselleria, sobre els dubtes que es plantegen en relació amb l'òrgan competent per a l'aprovació d'un Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera.

D'acord amb l'article 5.3 de la Llei 1/2015, de 9 de desembre, d'assistència jurídica a la Generalitat, ens trobem davant d'un informe facultatiu, sol·licitat sobre la base de la dificultat tecnicojurídica de l'assumpte i que no té caràcter vinculant. No obstant això, i tal com disposa l'article 6 de la llei esmentada, els actes i les resolucions administratives que s'aparten de l'informe hauran de ser motivats.

SEGON. Objecte de l'informe

La gestió de la palla de l'arròs a l'Albufera ha sigut objecte de diversos informes d'esta Advocacia, entre els quals podem citar l'emés amb el número 288/17 relatiu a l'eventual règim d'autorització aplicable a l'activitat agrícola de la crema de la palla de l'arròs i, en particular, a les limitacions juridicoadministratives d'esta activitat en l'àmbit del Parc Natural de l'Albufera. Este informe va ser emés abans de l'entrada en vigor de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular, i la seua posterior modificació, per les quals es van prohibir amb caràcter general les cremes de restes agrícoles.

Més recentment, el setembre de 2023 es va sol·licitar un informe per part de la Subsecretaria de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca sobre la competència i el procediment per a dictar l'autorització excepcional per a la crema de la palla de l'arròs en el parc natural esmentat, i esta Advocacia va emetre l'informe 329/23, en el qual s'analitzava la competència concurrent en diferents matèries afectades, com són agricultura, espais naturals, contaminació atmosfèrica, sanitat vegetal, residus i prevenció d'incendis.

La present sol·licitud d'informe qüestiona la validesa de la Resolució de 15 de setembre de 2023, de la Direcció General de Medi Natural i Animal, per la qual s'aprova el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera per a la campanya 2023. Esta resolució va establir que el pla estaria vigent únicament durant eixe any i va remetre per a les pròximes collites de l'arròs a *una norma de l'administració competent en agricultura, ja que pot establir estratègies de treball més eficaces, per les sinergies de treball existent amb el sector agrícola i ramader, amb la col·laboració dels òrgans administratius competents en matèria de residus i medi natural.*

La petició d'informe esmenta les competències assignades pel Decret 112/2023, de 25 de juliol, del Consell, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat a les direccions generals de Producció Agrícola i Ramadera, de la Indústria i Cadena



Agroalimentària, de Medi Natural i Animal i, finalment, de Qualitat i Educació Ambiental, i acaba plantejant dos qüestions:

Primera: Alguna de les direccions generals de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca és competent per a poder regular eixe Pla de gestió de la palla d'arròs al Parc Natural de l'Albufera vist el que s'establix en els referits decrets 112/2023, 146/2023 i 147/2023 del Consell?

Segona: Vulnera la Resolució del 15 de setembre, de la Direcció General de Medi Natural i Animal, el principi d'inderogabilitat singular reconegut en l'article 37 de la Llei 39/2015, en contradir el que s'establix en un decret que és una disposició de caràcter general i no respectar la jerarquia normativa de les disposicions reglamentàries de la Generalitat que s'establix en l'article 32 de la Llei 5/1983? Si fora així, la resolució seria nul·la de ple dret?

Tot i que no es diu expressament, de la redacció sembla desprendre's que el parer de l'òrgan que consulta és que la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca únicament seria competent per a col·laborar a través del Servei de Sanitat Vegetal en l'elaboració d'un sistema d'indicadors en què puguen observar-se i fer seguiment de les possibles fisiopaties que puguen produir-se en les diferents zones o realitzar els informes necessaris que s'especifiquen en l'art. 27.3 de la Llei 7/2022, de 8 abril, de residus i sòls contaminats per a l'economia circular.

Exposats els antecedents, passem a emetre l'informe sobre la base de les següents

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

PRIMERA. Normativa de referència

La palla de l'arròs és un residu o resta agrícola i la seua gestió en l'àmbit territorial d'un parc natural és un tema en el qual incidixen diferents àmbits competencials, com poden ser medi ambient, agricultura, residus, prevenció d'incendis, espais naturals, qualitat atmosfèrica o sanitat vegetal.

En conseqüència, per a analitzar la primera de les qüestions, resulta aplicable una variada normativa sectorial, de la qual destaquem:

3.1. Com a activitat agrícola, la Llei 5/2019, de 28 de febrer, d'estructures agràries de la CV.

La Llei d'estructures agràries de la Comunitat Valenciana regula qüestions generals com és el marc general de la política d'estructures agràries de la Comunitat Valenciana, l'ordenació del sòl amb finalitats agràries, el mapa agronòmic, les actuacions de millora d'estructures agràries a través de les iniciatives de gestió en comú i de la reestructuració de parcel·les o els incentius fiscals per a promoure la mobilitat de la terra. Però no és una llei que regule el detall de l'activitat agrària, dels seus mètodes i usos. Poc diu respecte a la gestió de les restes agrícoles, més enllà d'alguna declaració d'intencions de l'Administració quant a la seua gestió sostenible.

L'article 3 de la llei esmentada, en el marc de les diferents mesures sectorials de suport i foment del sector agrari, enumera les línies d'actuació prioritàries, entre estes:

- El foment de mètodes de producció i de gestió de les explotacions agràries respectuosos amb la protecció mediambiental i paisatgística, així com accions d'adaptació i mitigació del canvi climàtic i d'ordenació del territori; tot això, conforme a les directrius que emanen de la normativa europea i de les administracions públiques competents.



- La simplificació administrativa per a agilitzar la relació del sector agrari amb les administracions públiques, en el marc de les competències autonòmiques.

- L'impuls de projectes sostenibles de reg i de generació d'energies renovables i d'economia circular a partir de les activitats agràries i de les complementàries o la finalitat de les quals siga reduir els costos d'estes fent més efectiu i sostenible l'ús de l'aigua, buscant la màxima eficiència energètica possible i promocionant conductes de respecte a la biodiversitat.

Per part seua, l'article 4.1 definix com a activitats agràries complementàries o activitats complementàries de les explotacions agràries, entre altres:

- Les activitats de conservació de l'espai natural i de protecció del medi ambient.

- Les activitats d'aprofitament i posada en valor de matèries primeres secundàries obtingudes en les explotacions agrícoles i ramaderes orientades a l'enfocament circular de l'aprofitament de recursos i nutrients.

- Les activitats de compensació i/o atenuació dels efectes de la contaminació...

Com que la palla de l'arròs és un residu vegetal susceptible de transformació en aprofitaments energètics com la biomassa, la gestió per a l'obtenció d'energia pot disposar del suport de la Conselleria d'Agricultura, tal com estableix l'article 98 de la Llei d'estructures agràries:

Article 98. Suport a les energies renovables

1. Amb la finalitat de fomentar l'autosuficiència energètica, el millor aprofitament dels recursos i subproductes de l'activitat agrària i contribuir a un enfocament circular en la gestió de les explotacions per a la sostenibilitat econòmica i ambiental d'estes, les conselleries competents en matèria d'agricultura i d'energia donaran suport a l'obtenció d'energia de fonts renovables a partir de l'activitat agrària i complementària, així com el seu ús en les explotacions agràries i, eventualment, la seua comercialització. Tot això, sense perjudi de l'aplicació de la normativa en matèria ambiental, així com de mesures preventives i correctores, si és el cas, que minimitzen l'impacte ambiental, paisatgístic o territorial d'estes actuacions energètiques.

2. Es consideraran energies renovables, a l'efecte de l'aplicació de la present llei, les següents: l'obtenció d'energia solar tèrmica o fotovoltaica en hivernacles, magatzems i altres edificis que formen part necessària de les activitats de l'explotació agrària, l'aprofitament de residus vegetals o animals i restes de poda per a generar biomassa o bioqàs, i altres aprofitaments energètics renovables.

3. Seran objecte d'ajudes les inversions encaminades a la implantació i instal·lació d'energies renovables que generen un nivell elevat d'autosuficiència energètica a les explotacions agràries que realitzen la implantació i actuació a partir de les seues produccions i subproductes de les activitats agràries i complementàries. Les ajudes podran arribar fins al 50 % de la inversió i s'ajustaran a la normativa estatal i autonòmica vigent en matèria de subvencions. Les obres i actuacions es definiran i valoraran en un projecte, subscrit per un tècnic o tècnica especialista, que aportarà la persona beneficiària i que serà sotmés a l'oportuna i adequada valoració pels servicis tècnics i jurídics de les conselleries competents.

Finalment, volem destacar la disposició final segona de la llei que conté una habilitació normativa a favor del Consell per a dictar les disposicions necessàries per al seu desplegament i execució.



3.2. Com a residu agrícola, resulta aplicable a la gestió de la palla la normativa en matèria de residus: **Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular** (d'ara en avant, Llei de residus), i en l'àmbit autonòmic, la **Llei 5/2022, de 29 de novembre, de residus i sòls contaminats per al foment de l'economia circular a la Comunitat Valenciana** (d'ara en avant, Llei de residus de la CV).

La Llei de residus, dictada a l'empara de l'article 149.1.23a de la Constitució Espanyola, amb el caràcter de legislació bàsica de protecció del medi ambient, va establir en el seu article 27 una prohibició general de cremar els residus vegetals generats en l'entorn agrari. Estos s'han de gestionar d'acord amb el que preveu esta preveu, especialment la jerarquia de residus, per a la qual cosa cal prioritzar el seu reciclatge mitjançant el tractament biològic de la matèria orgànica. Este mateix article establix les excepcions a la prohibició general de crema, que són les xicotetes i microexplotacions agràries i altres explotacions diferents de les anteriors, de manera excepcional quan la crema estiga justificada en raons fitosanitàries o de prevenció d'incendis. En este últim cas, la Llei de residus exigix l'autorització de l'òrgan competent de les CA i que s'acredite que no existixen altres mitjans per a evitar la propagació de plagues, per al cas que la crema es justifique en raons fitosanitàries.

En la mateixa línia, encara que des del punt de vista de la contaminació de l'atmosfera, la directiva esmentada en el mateix article 27 de la Llei de residus, la Directiva (UE) 2016/2284, del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de desembre de 2016, relativa a la reducció de les emissions nacionals de determinats contaminants atmosfèrics, incorporada al nostre ordenament pel Reial decret 818/2018, de 6 de juliol, sobre mesures per a la reducció de les emissions nacionals de determinats contaminants atmosfèrics, preveu que *els estats membres podran prohibir la crema a l'aire lliure de restes i residus de collites i de brossa forestal. Els estats membres controlaran i faran complir l'aplicació de la prohibició ... Les excepcions a esta prohibició es limitaran a programes de prevenció per a evitar incendis forestals descontrolats, controlar plagues o protegir la biodiversitat*.

Per això, volem destacar que el principal objectiu de les administracions públiques —i en eixa línia hauria d'anar el pla de gestió de la palla que s'aprove— ha de ser afavorir el reciclatge i la gestió sostenible dels residus vegetals. Únicament de manera excepcional i pels motius taxats en les lleis s'hauria de poder recórrer a altres mesures d'eliminació dels residus agrícoles, com pot ser la seua crema.

Així es recull de fet en diferents instruments, entre altres en els plans de gestió de la palla de l'arròs a l'Albufera 2022 i 2023 o en les instruccions aprovades per Resolució de 10 de febrer de 2023, de la Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Energètica, per la qual s'aproven les instruccions per a l'ús del foc en l'eliminació de residus agrícoles i forestals, l'annex V de la qual establix el règim especial per a la gestió de residus agrícoles procedents de restolls i palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera de València.

Seguint amb la legislació en matèria de residus, la Llei de residus de la Comunitat Valenciana definix els residus agraris i silvícoles en idèntics termes a la llei estatal com els generats per les activitats agrícoles, ramaderes i silvícoles.

Per part seua, l'article 47, disposa que:

1. *Les administracions autonòmiques i locals, en l'àmbit de les seues competències, s'han d'assegurar que, quan no es duça a terme la valorització segons el que es disposa en l'article*



41, els residus siguen objecte d'operacions d'eliminació segures i s'adopten les mesures que garantisquen la protecció de la salut humana i el medi ambient.

2. ...

3. La conselleria competent en matèria de medi ambient i agricultura regularà els criteris i les circumstàncies fitosanitàries, d'accessibilitat, de situació o de maneig de les parcel·les, amb la finalitat d'evitar la propagació de plaques o la prevenció d'incendis forestals, que s'aplicaran i concretaran en els plans de cremes agrícoles, ordenances municipals o altres instruments d'ordenació en esta matèria, i els mantindran actualitzats en els seus respectius àmbits territorials.

L'apartat 3 parla en singular, com una sola conselleria, de la conselleria competent en matèria de medi ambient i agricultura. En el moment d'aprovació de la norma, tant la competència de sanitat vegetal com la de prevenció d'incendis requeien en una mateixa conselleria, però la distribució competencial ha variat amb la nova organització del Consell determinada en el Decret 112/2023, de 25 de juliol, del Consell, pel qual estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat. Actualment, els criteris i les circumstàncies fitosanitàries, dirigits a evitar la propagació de plagues, podrien ser fixats per la conselleria competent en sanitat vegetal, és a dir, la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, mentre que els criteris dirigits a la prevenció d'incendis forestals haurien de ser elaborats per la conselleria competent en matèria de prevenció d'incendis forestals, que ja no és la Conselleria de Medi Ambient, sinó la de Justícia i Interior. Probablement, l'article fa referència a la conselleria competent en matèria de medi ambient perquè, tradicionalment, la prevenció d'incendis ha sigut una competència atribuïda a la conselleria competent en medi ambient.

L'article 51.6, ja en plural com dos conselleries diferents, es referix a les conselleries competents en matèria de residus i agricultura en assenyalar que *impulsaran el desenvolupament de projectes d'agrocompostatge de les restes agrícoles en col·laboració amb les entitats locals i els agents econòmics*. Hi afegim que les *autoritats autonòmiques i locals competents en matèria de residus i agricultura desenvoluparan mesures de coordinació, foment i suport per a promoure la reutilització i el compostatge de restes vegetals agràries i silvícoles, així com per a implantar mètodes alternatius de gestió dels residus vegetals de les activitats agràries i silvícoles que permeten el seu reciclatge i valorització*

Més enllà de la necessitat d'elaborar criteris d'eliminació de residus basats en raons fitosanitàries o de prevenció d'incendis forestals i d'apostar pel foment de la reutilització, el compostatge i les mesures alternatives de gestió de residus vegetals, la Llei de residus de la Comunitat Valenciana no regula cap altre aspecte relatiu a la gestió d'este tipus de residus ni a l'autorització, procediment o condicions d'una possible crema de residus agrícoles, sinó que remet als plans de cremes agrícoles, ordenances municipals i altres instruments d'ordenació en la matèria.

La disposició final quarta conté una habilitació per al desplegament reglamentari a favor del Consell i del conseller competent en matèria de residus per a dictar, en l'àmbit de les seues competències, les disposicions reglamentàries necessàries per al desplegament i l'aplicació de la llei.



3.3. Per la proximitat d'algunes parcel·les a la zona de la Devesa del Saler, podria resultar aplicable la legislació de forests, que regula les condicions d'ús del foc, quan siga este el mètode d'eliminació de la palla de l'arròs: **Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests, Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la CV i Decret 91/2023, de 22 de juny, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei forestal de la Comunitat Valenciana.** (d'ara en avant, Reglament forestal)

Esta normativa conté la regulació més àmplia i detallada, quasi l'única, sobre la gestió de restes vegetals en l'entorn agrari, però únicament quan la seua eliminació es realitze a través de la crema i únicament per a aquelles explotacions que es troben en terrenys forestals o adjacents a estos.

La legislació bàsica estatal, Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests, remet a les normes que aproven les CA. Per part seua, la Llei forestal de la Comunitat Valenciana prohibix amb caràcter general encendre foc en terrenys forestals i en la zona d'influència forestal, excepte en els supòsits expressament previstos i autoritzats reglamentàriament d'acord amb la mateixa llei (article 57.1 i 2). Els apartats 3 a 5 d'este article 57 fan una remissió al reglament per a la regulació de determinats aspectes, desplegament que es va realitzar a través del Decret 98/1995, de 16 de maig, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana, recentment derogat pel Decret 91/2023, de 22 de juny, del Consell, que va entrar en vigor el passat 8 de juliol de 2023.

Com disposa l'article 131 del nou reglament forestal, el règim d'usos, restriccions i/o prohibicions que establix sobre l'ús del foc en els terrenys forestals i en la zona d'influència forestal haurà d'entendre's sense perjudi de les limitacions en matèria de crema de residus vegetals generats en l'entorn agrari o silvícola, que establix la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular. En terrenys forestals o zona d'influència forestal, les restes agrícoles només podran ser cremats amb la preceptiva autorització i amb les limitacions i els condicionants respecte al període i els horaris permesos en el Reglament forestal i en els plans locals de cremes regulats en esta norma.

És important tindre en compte que la competència correspon a l'òrgan autonòmic competent en matèria de prevenció d'incendis i així el mateix Reglament forestal preveu en el seu article 137 la possibilitat de resolucions motivades i excepcionals que pot dictar la direcció general competent en matèria de prevenció d'incendis sobre modificació extraordinària dels períodes, els horaris i les condicions de la crema sobre la base de condicions de risc d'incendi forestal o a raons fitosanitàries.

L'article 136, que al seu torn remet a l'annex VII del decret, regula el procediment d'autoritzacions expresses i declaracions responsables per a accions o activitats amb ús del foc en terrenys forestals i zona d'influència forestal.

L'apartat c de l'article 1.2 de l'annex VIII del Decret 91/2023 preveu de manera expressa el supòsit concret de la crema de la palla de l'arròs en superfícies de cultiu situades en l'entorn de l'Albufera de València i situades en la zona d'influència forestal, amb la indicació dels condicionants de la crema i els òrgans competents per a les autoritzacions.

Finalment, el Decret 91/2023 habilita la persona titular de la conselleria amb competències en matèria forestal i de prevenció d'incendis forestals per a dictar totes les disposicions que siguen necessàries per al desplegament i l'execució d'este, així com per a modificar, mitjançant una disposició reglamentària de rang inferior, l'annex II i següents del present decret.



3.4. Com a espai natural on es du a terme l'activitat que, a més, forma part de la Xarxa Natura 2000, resulten aplicables la **Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat**, i la **Llei 11/1994, de 27 de desembre, de la Generalitat Valenciana, d'espais naturals protegits**.

Estes normes definixen els diferents espais naturals protegits i regulen els seus instruments i normes de gestió, com són els plans d'ordenació dels recursos naturals i els plans rectors d'usos i gestió.

Entre els objectius dels PORN (article 18 de la Llei 42/2007), està el de formular els criteris orientadors de les polítiques sectorials i ordinadors de les activitats econòmiques i socials, públiques i privades, perquè siguen compatibles amb les exigències que conté la present llei. Entre estes activitats, en el present cas, està l'activitat agrícola del cultiu de l'arròs.

Este mateix article indica que els PORN seran, així mateix, determinants respecte de qualssevol altres actuacions, plans o programes sectorials, sense perjudi del que dispose sobre este tema la legislació autonòmica, per la qual cosa qualsevol pla de gestió de l'activitat agrícola en la zona ha de respectar el contingut del PORN. En relació amb la Xarxa Natura 2000, i d'acord amb l'article 46, les administracions competents prendran les mesures apropiades, especialment en els plans o instruments de gestió, per a evitar en els espais de la Xarxa Natura 2000 la deterioració dels hàbitats naturals i dels hàbitats de les espècies, així com les alteracions que repercutisquen en les espècies que hagen motivat la designació d'estes àrees, en la mesura en què estes alteracions puguen tindre un efecte apreciable pel que fa als objectius de la present llei.

La Llei d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana, després de definir en l'apartat 1 de l'article 7 el que s'entén per parc natural (article 7.1), indica en l'apartat 2 que les activitats que es realitzaran s'orientaran cap als usos tradicionals agrícoles, ramaders i silvícoles, i a l'aprofitament de les produccions compatibles amb les finalitats que van motivar la declaració, així com a la seua visita i gaudi amb les limitacions necessàries per a garantir la protecció i les activitats pròpies de la gestió de l'espai protegit. Els altres usos podran ser objecte d'exclusió en la mesura en què entren en conflicte amb els valors que es pretenga protegir.

L'article 14, sota el títol d'"Usos tradicionals agrícoles" disposa *L'orientació als usos tradicionals agrícoles en els espais protegits i la seua determinació es realitzaran en col·laboració amb l'administració agrària i es recolliran en el corresponent instrument d'ordenació ambiental*.

Com que la Xarxa Natura 2000 pertany al Parc Natural de l'Albufera, en l'aprovació de qualsevol pla sectorial, com pot ser el de gestió de la palla de l'arròs al parc natural, s'haurà de tindre en compte el règim d'avaluació i autorització que preveu l'article 14 *quinquies* de la Llei.

D'acord amb l'article 18, un dels principals efectes de la declaració d'un parc natural, pel que respecta al fons d'este informe, és que la utilització dels béns compresos en este es realitzarà d'acord amb el que preveu la Llei d'espais naturals protegits i els instruments d'ordenació establits en esta, de manera que resulte compatible amb la protecció, conservació i millora d'estos (article 20).

Els instruments d'ordenació ambiental per a regular l'ús dels béns del parc (entre estos, l'ús agrari de les terres) són els plans d'ordenació dels recursos naturals, els plans rectors d'ús i gestió i les normes de gestió.

Com ja hem indicat, el PORN és l'instrument que servix per a formular els criteris orientadors de les polítiques sectorials i ordinadors de les activitats econòmiques i socials, públiques i privades,



Presidència

Abogacia General de la Generalitat

perquè siguen compatibles amb les exigències que recull la normativa ambiental. Per part seua, els plans rectors d'ús i gestió constitueixen el marc en què han de desenvolupar-se les activitats directament lligades a la declaració de l'espai natural protegit i, en particular, la investigació, l'ús públic i la conservació, protecció i millora dels valors ambientals (article 37 de la llei autonòmica). Entre el contingut mínim exigint per l'article 39, estan les normes de regulació d'usos i activitats, així com de gestió, protecció, conservació i millora dels recursos naturals i els valors ambientals de l'espai natural, així com la programació d'un pla específic de prevenció d'incendis. La formulació dels plans rectors d'ús i gestió correspon a la conselleria competent en medi ambient, previ informe de les conselleries les competències de les quals puguen tindre relació amb l'àmbit protegit.

Per la seua part, les normes de gestió de zones especials de conservació i de zones d'especial protecció per a les aus, com és el cas, tindran com a contingut mínim, entre altres, les normes d'aplicació directa per al desenvolupament de les activitats a realitzar en el seu àmbit.

Com en la resta de normes analitzades fins al moment, també la Llei d'Espais naturals protegits conté una habilitació normativa per al seu desenvolupament i execució, esta vegada a favor del Consell (disposició final primera).

3.5. Per l'espai afectat, resulta aplicable el règim jurídic del Parc Natural de l'Albufera, constituït per:

3.5.1. DECRET 71/1993, de 31 de maig, del Govern Valencià, de règim jurídic del Parc de l'Albufera, modificat pel DECRET 258/2004, de 19 de novembre, del Consell de la Generalitat, i pel DECRET 52/2019, de 29 de març, del Consell, pel qual es modifica el Decret 71/1993, de 31 de maig, del Consell de la Generalitat, de règim jurídic del parc de l'Albufera.

El règim jurídic especial del parc, d'acord amb l'article 2 de l'esmentat Decret 71/1993, té per finalitat atendre la conservació dels ecosistemes naturals i els seus valors ecològics, estètics, educatius i científics, amb la promoció de l'ensenyament i el gaudi del parc pel seu interès patrimonial i cultural, així com el manteniment de les activitats econòmiques tradicionals, i compatibilitzar-les amb el grau de protecció que recull este decret.

Quant a la manera de desenvolupar les activitats tradicionals, entre estes el cultiu de l'arròs, disposa l'article 3 que continuaran desenvolupant-se d'acord amb les seues regulacions específiques i el que estableix el present decret i la normativa que el desplegue.

L'article 4 preveu la redacció d'un pla rector d'ús i gestió del parc que contindrà, entre altres, les mesures tendents a corregir gradualment altres disfuncions que puguen afectar el llac de l'Albufera i la seua zona humida, entre les quals es troben la contaminació de les aigües per tractament agrícola, abocaments urbans i industrials; l'aterrament progressiu del llac i marjals; el cessament d'aportació d'aigües dels brolladors coneguts com ullals...; la transformació de cultius; l'alteració del sistema dunar i la desaparició d'espècies autòctones.

Entre les funcions de la Junta Rectora del parc, està la d'informar preceptivament sobre els diferents plans, normes i projectes que afecten l'àmbit territorial del parc, i en aquells supòsits en què així ho estableisca el Pla rector d'ús i gestió. Este tràmit es podrà realitzar directament o, mitjançant delegació, pel Consell Directiu.



Finalment, la disposició final primera autoritza el conseller de Medi Ambient perquè, en l'àmbit de les seues competències, dicte les disposicions necessàries per a l'execució i desplegament del decret.

3.5.2. Decret 96/1995, de 16 de maig, pel qual es va aprovar el Pla d'ordenació dels recursos naturals del Parc Natural de l'Albufera (d'ara en avant, PORN), i el Decret 259/2004, de 19 de novembre, del Consell de la Generalitat, pel qual s'aprova el Pla rector d'ús i gestió del Parc Natural de l'Albufera (d'ara en avant, PRUG).

Ni el PORN ni el PRUG del Parc Natural de l'Albufera (este parcialment derogat per Sentència 484/2008, de la Secció Tercera del TSJ CV) establixen algun règim especial del cultiu de l'arròs, ni regulen cap procediment per a la gestió dels residus de la palla de l'arròs, malgrat contindre alguna previsió sobre les activitats agrícoles i el foment de mètodes sostenibles, sobre la gestió dels residus i sobre el reconeixement al valor dels arrossars dins del parc.

El PORN reconeix la importància del cultiu tradicional de l'arròs que, en interacció amb les biocenosis naturals, ha determinat les característiques ambientals actualment existents com a trets distintius de l'espai i la necessitat d'establir una regulació d'activitats que faça compatible l'ús ordenat de l'espai amb el manteniment dels valors ecològics. En este sentit, assenjala que *l'arrossar constituïx un sistema fonamental per a la conservació de la riquesa biològica del parc perquè sustenta una vegetació i fauna invertebrada associada que constituïxen la base tròfica de nombroses espècies de vertebrats, principalment d'aus. L'arrossar constituïx un ambient complementari al del llac com a àrea d'alimentació i vital durant el període hivernal i els passos migratoris. ... Encara que es tracta d'un medi antropitzat i sotmés a un règim de producció intensiu, amb la incorporació contínua de nutrients (adobament) i productes tòxics per a la flora i fauna (plaguicides), l'arrossar constituïx un hàbitat imprescindible per al funcionament del sistema ecològic de l'Albufera i una activitat econòmica tradicional de la població de l'entorn. L'arrossar conferix una clara estacionalitat a tot el sistema, amb les alternances d'inundació/dessecació dels camps i el creixement del gra, que fan variar considerablement tant la quantitat com la qualitat de la superfície inundada disponible. Això influïx de manera decisiva en les característiques de les biocenosis típiques de l'àrea, que no es conservarien com hui les coneixem sense el manteniment del cultiu de l'arròs.*

Entre els objectius del PORN, el decret assenjala el de determinar les limitacions que hagen d'establir-se a la vista de l'estat de conservació, assenjar els règims de protecció que siguen procedents, promoure l'aplicació de mesures de conservació, restauració i millora dels recursos naturals, formular els criteris orientadors de les polítiques sectorials i ordinadors de les activitats econòmiques i socials, públiques i privades, perquè siguen compatibles amb les exigències del parc, i donar suport al compliment d'aquelles normatives sectorials, principalment en depuració d'aigües i usos industrials i agraris, que fomenten la implantació d'un desenvolupament sostenible en l'àmbit.

El PORN considera compatible amb els objectius de conservació dels recursos naturals el manteniment de les activitats agràries tradicionals que es registren en l'actualitat, tant en regadiu com en secà, dins de les zones en les quals este ús estiga permés. Com a directrius i normes d'aplicació directa, el PORN preveu que la utilització del sòl amb finalitats agrícoles, forestals i ramaders s'oriente al manteniment del potencial biològic i la capacitat productiva d'este, respecte als ecosistemes de l'entorn.

El PORN preveu que la normativa, els programes i les actuacions tendents a conservar i protegir els seus recursos naturals estiga prevista en el PRUG. L'annex IV establix les directrius i



els criteris per a la redacció del PRUG que, en relació amb l'ús agrari, haurà d'establir les normes d'explotació i delimitació d'usos i actuacions, a fi de garantir el manteniment dels índexs de qualitat de les aigües i la diversitat biològica, i preveu que l'activitat agrícola ha d'afrontar les millores necessàries que conduïsquen a formes d'explotació «sostenibles» dels recursos naturals.

El PRUG va ser aprovat pel Decret 259/2004, de 19 de novembre, del Consell i va ser parcialment anul·lat per la Sentència 484/2008, de 6 de maig de 2008, de la Secció Tercera de la Sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, confirmada en cassació en la Sentència de 10 de maig de 2012, de la Secció Quinta de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem. Estes sentències no afecten el règim general d'ordenació de les activitats agràries regulades en els articles 8 a 11 del PRUG, que no van ser anul·lats.

Com indica l'article 37.1 de la Llei d'espais naturals protegits de la Comunitat Valenciana, el PRUG és l'instrument d'ordenació que conté el marc en el qual han de desenvolupar-se les activitats en un parc natural.

L'article 8 del PRUG definix quines activitats es consideren agràries i declara protegida l'activitat agrària vinculada al cultiu de l'arròs, pel seu interès ecològic, social, econòmic i cultural, i es considera el seu foment i desenvolupament un dels objectius prioritaris de l'espai protegit.

Per a això, determinades funcions relacionades amb l'activitat agrària que de normal correspondrien a la conselleria competent en matèria d'agricultura, perquè es desenvolupen dins del parc natural, el PRUG les atribueix a l'òrgan competent sobre espais naturals protegits, en col·laboració amb la conselleria competent sobre activitat agrícola, com per exemple:

- L'impuls i foment de l'estudi, l'assaig i la implantació progressiva de tècniques agroambientals adequades al règim de protecció del parc i a les condicions físiques i socioeconòmiques locals que incorporen procediments de producció integrada i d'agricultura ecològica tant en l'arrossar com en els cultius hortícoles.
- L'impuls en matèria de tècniques d'adobat de l'aplicació del Codi Valencià de Bones Pràctiques Agràries.
- La vigilància del compliment de la normativa vigent sobre aplicacions d'insecticides, algicides, herbicides, fungicides i desinfectants de llavors en l'àmbit de l'espai protegit, sense perjudi de les atribucions de la conselleria competent sobre activitat agrícola.
- La creació de línies d'investigació sobre sistemes alternatius de control que reduïsquen o eviten la utilització de productes químics, amb la finalitat de fomentar la lluita biològica contra plagues i malalties dels cultius.
- La implantació, posada en pràctica i funcionament adequat dels esmentats mecanismes de gestió en l'àmbit de l'espai protegit, amb l'establiment dels corresponents programes de vigilància i seguiment a través de l'Oficina de Gestió Tècnica del Parc.
- La promoció de l'establiment d'un mecanisme de recollida per a assegurar l'adequada gestió dels residus tòxics agrícoles que, per qualsevol motiu, puguen generar-se de manera incontrolada.
- L'avaluació de l'estat de les infraestructures agrícoles existents, en col·laboració amb la conselleria competent sobre activitat agrícola, els ajuntaments i les organitzacions agràries, i l'establiment de les necessitats en matèria d'instal·lació, conservació i millora de camins rurals, séquies, magatzems, assecadors i altres edificacions i instal·lacions.



Serán objeto de especial atención, d'acord amb el PRUG, les tècniques dirigides a reduir progressivament, fins a la seua eliminació en la mesura que siga possible, dels impactes ambientals generats per l'aplicació de productes fitosanitaris i d'adobaments químics i orgànics, la lluita biològica i la lluita integrada contra plagues i malalties, així com la gestió racional dels residus orgànics agraris produïts en l'arrossar i en l'horta, incloent-hi el reciclatge o la valorització d'estos quan siga procedent, entre altres matèries relacionades amb tècniques agroambientals i d'agricultura.

L'article 10 del PRUG estableix normes específiques sobre control de plagues i ús de productes fitosanitaris, i l'article 11 considera com un objectiu important per al parc l'ordenació i modernització de les estructures agràries, des del punt de vista de la racionalització i optimització dels mecanismes productius en funció de les necessitats de conservació dels valors ambientals.

Finalment, l'article 71 defineix com a matèries prioritàries d'investigació en l'àmbit del parc que ha de promoure l'òrgan competent sobre espais naturals protegits els mètodes d'agricultura integrada i ecològica en l'àmbit del parc i els estudis sobre tècniques d'aprofitament i valorització de residus i subproductes agrícoles.

Veiem, per tant, com el marc normatiu que conté el PRUG estableix previsions directament aplicables al desenvolupament de l'activitat agrícola en l'àmbit territorial del parc i atribuïx a l'òrgan ambiental, en col·laboració amb l'òrgan competent en matèria d'agricultura, determinades competències sobre l'agricultura exercida al parc natural.

És per això que, com ja indiquem en l'Informe jurídic 329/2023, des d'esta Advocacia vam considerar i recomanar que el Pla de gestió de la palla s'incorporara al PRUG, per a la qual cosa el dotem de l'obligatorietat i prevalença que tenen els instruments d'ordenació d'un parc natural, així com d'un règim més estable en el temps, sense necessitat d'aprovar cada any un pla nou, la qual cosa, al seu torn, dotaria de seguretat jurídica els agricultors i la mateixa administració (entitats locals i Administració autonòmica a través de les diferents direccions generals amb matèries afectades). Per a no congelar el rang i permetre la modificació de qüestions tècniques menors, el mateix PRUG podria preveure el desenvolupament o la concreció de determinats aspectes (dates, quantitats, superfícies, aplicacions informàtiques, etc.) en normes de menor rang o en resolucions de l'òrgan competent. Déiem en aquell informe que:

Atesa la importància dels arrossars i el seu cultiu com a activitat exercida a la Comunitat Valenciana, quasi en exclusiva al Parc Natural de l'Albufera, seria convenient que l'activitat, límits, gestió de residus i qualsevol altre aspecte vinculat amb els recursos naturals es regulara en les normes de gestió del parc, perquè tant el PORN com el PRUG són instruments d'ordenació als quals la legislació bàsica estatal i també la legislació autonòmica atribuïxen una prevalença sobre la resta d'instruments de planejament i les previsions del qual tenen caràcter vinculant.

En la seua elaboració i aprovació intervindrien, fixant si és el cas els criteris que cal seguir, les conselleries competents en matèria d'agricultura, residus, medi ambient i prevenció d'incendis.

A més, quan s'opte per la crema de la palla com a mètode d'eliminació del residu perquè existisquen raons fitosanitàries o de prevenció d'incendis que justificaren esta pràctica, seria convenient regular en el PRUG el règim especial de la seua gestió, dins dels límits marcats per la normativa de residus i per la legislació forestal, amb la finalitat d'unificar el règim en tot el



parc, independentment de si es tracta de grans o xicotetes explotacions i de si estan o no situades en l'àmbit forestal.

Per ORDE 12/2020, de 16 d'octubre, de la Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, es va acordar iniciar el procediment de revisió i aprovació del Pla rector d'ús i gestió del Parc Natural de l'Albufera, procediment que encara no ha conclòs, per la qual cosa podrien incorporar-se al nou text del PRUG els condicionants per a la gestió dels residus de la palla de l'arròs en línia amb els objectius de protecció dels valors naturals del parc.

3.6. Altres normes i actes administratius que pogueren afectar la matèria

3.6.1. Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera

Quan el mètode de gestió de la palla siga la crema, esta pot incidir en la contaminació atmosfèrica. Esta activitat la recull expressament l'annex IV de la Llei 34/2007, de 15 de novembre, de qualitat de l'aire i protecció de l'atmosfera, com una activitat potencialment contaminadora de l'atmosfera, sense ser considerada dins dels grups A, B o C, per la qual cosa en principi no estaria subjecta a cap instrument d'intervenció mediambiental.

No obstant això, este annex IV assenyala que les activitats sense grup passaran a considerar-se grup C a criteri de l'òrgan competent de la comunitat autònoma, en el cas en què s'utilitzen substàncies perilloses o l'activitat es desenvolupe a menys de 500 m d'alguns dels espais següents:

- nuclis de població,
- espais naturals protegits d'acord amb l'article 27 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del Patrimoni natural i de la biodiversitat, incloses les seues zones perifèriques de protecció,
- espais pertanyents a la Xarxa Natura 2000,
- àrees protegides per instruments internacionals.

Estes circumstàncies es donen al Parc Natural de l'Albufera, que se situa a menys de 500 m de nuclis urbans, és un espai natural protegit i, a més, pertany a la Xarxa Natura 2000.

Això pot comportar, segons el parer de l'òrgan ambiental autonòmic, la necessitat de sotmetre la crema a la comunicació d'activitats innòcues regulada en els articles 71 i següents de la Llei 6/2014, de 25 de juliol, de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana.

- **Llei 43/2002, de Sanitat Vegetal, quan s'al·leguen raons fitosanitàries per a la gestió dels residus.**
- **Resolució de 20 de desembre de 2021, de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, per la qual s'aprova la revisió del Pla de prevenció d'incendis forestals del Parc Natural de l'Albufera.**
- **Plans locals de cremes dels municipis afectats.**
- **Resolució de 10 de febrer de 2023, de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica, per la qual s'aproven les instruccions per a l'ús del foc en l'eliminació de residus agrícoles i forestals.** Esta resolució va establir un règim especial per a la gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera. Entenem que esta resolució ha perdut la seua eficàcia.



En primer lloc, perquè es basa en una norma, el Decret 98/1995, de 16 de maig, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 3/1993, de 9 de desembre, forestal de la Comunitat Valenciana, que ha sigut expressament derogada pel nou reglament forestal de la Comunitat Valenciana.

En segon lloc, perquè es va dictar per la persona titular de la llavors Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica que exercia les competències en matèria tant d'agricultura com de medi ambient, de residus i de prevenció d'incendis que actualment han sigut distribuïdes entre tres conselleries diferents.

Finalment, perquè amb posterioritat es va dictar la Resolució de 15 de setembre de 2023, de la Direcció General de Medi Natural i Animal, per la qual s'aprova el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural per a la campanya 2023.

Vista l'àmplia normativa que pot resultar aplicable, passem a contestar les qüestions objecte de consulta.

SEGONA. Competència de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca per a aprovar el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera.

Com hem advertit ja a l'inici d'este informe i vista l'àmplia i diversa normativa aplicable, la gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural de l'Albufera és un tema en el qual poden incidir competències en molt diverses matèries: residus, agricultura, medi ambient atmosfèric, espais naturals protegits, sanitat vegetal i salut pública.

Sense tindre en compte l'àmbit territorial on es desenvolupa esta activitat, la principal competència que justificaria la intervenció administrativa en la planificació i/o regulació de la matèria podria ser la competència en matèria de residus, perquè la palla és un residu. És la legislació de residus la que prohibix la crema de restes agrícoles, la que estableix les seues excepcions i la que advoca per mètodes de gestió sostenibles.

Les competències en matèria de residus i també les de prevenció i control de la contaminació atmosfèrica (que es produïx amb la gestió dels residus agrícoles a través de la crema) estan atribuïdes per l'article 121 del Decret 112/2023, del Consell, que estableix l'estructura bàsica de les conselleries, i per l'article 11 del Reglament orgànic i funcional de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Infraestructures i Territori a la Direcció General de Qualitat i Educació Ambiental.

No obstant això, l'àmbit territorial en el qual s'aplicarà el pla de gestió de la palla —un espai natural protegit— resulta determinant en este cas, en què preval la normativa especial d'espais naturals sobre la sectorial de residus. L'òrgan competent en gestió d'espais naturals és qui ha d'establir els criteris que han de guiar els usos i les activitats dins del parc perquè es desenvolupen en harmonia amb la conservació dels valors ambientals que van justificar la declaració de parc natural. En este cas, les diferents normes del parc al·ludixen a la importància de l'arrossar com a hàbitat necessari per al funcionament del sistema ecològic de l'Albufera i com a àrea d'alimentació i vital durant el període hivernal i els passos migratoris de les aus fonamentalment. Ja hem vist com estes mateixes normes atribuïxen àmplies facultats a l'òrgan competent en espais naturals en relació amb activitats sectorials diferents, com l'agricultura, això sí, sempre en col·laboració amb la conselleria competent en matèria d'agricultura.

En este sentit, d'acord amb l'article 120 del Decret 112/2023 i amb l'article 10 del Reglament orgànic i funcional de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Infraestructures i Territori atribuïx a la Direcció General de Medi Natural i Animal, entre altres, les funcions en matèria d'espais naturals protegits i biodiversitat, gestió de parcs naturals, Xarxa Natura



2000, gestió forestal sostenible, restauració hidrològica i forestal, control de l'erosió i protecció de sòls.

La intervenció de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca podria, al seu torn, veure's justificada per les funcions que l'article 109 del Decret 112/2023 atribueix a la Direcció General de Producció Agrícola i Ramadera en matèria de modernització de regadius, estructures agràries sostenibles, infraestructures agràries i reordenació de les estructures productives. Esta direcció general resulta competent també en matèria de sanitat vegetal, d'acord amb l'article 10 del Reglament orgànic i funcional de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, la qual cosa s'ha de tindre en compte també perquè en els diferents mètodes de gestió de la palla poden influir raons fitosanitàries, que justificarien l'excepció a la prohibició de crema de restes agrícoles.

D'altra banda, segons l'article 112 del Decret 112/2023, la Direcció General de Política Agrària Comuna (PAC) exercix les funcions establides en matèria de foment i garantia agrària, la política agrària comuna i l'I+D+I en el sector agroalimentari i transferència tecnològica. En este sentit, l'Orde 4/2024, d'11 de març, de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, per la qual es regula l'aplicació de la condicionalitat i s'establixen els requisits legals de gestió i les bones condicions agràries i mediambientals que han de complir les persones beneficiàries que reben pagaments directes i determinades primes anuals de desenvolupament rural a la Comunitat Valenciana, establix dins del control de la BCAM 3 la prohibició de cremar restolls, excepte per raons fitosanitàries, i remet al compliment de l'article 27.3 de la Llei 7/2022, de 8 d'abril, de residus i sòls contaminats per a una economia circular. D'acord amb l'orde esmentada, la Direcció General de Política Agrària Comuna és l'organisme especialitzat de control de la condicionalitat reforçada de la Comunitat Valenciana.

Finalment, atés que l'àmbit del parc natural coincidix en alguna part amb zona d'influència forestal i que un dels mètodes permesos excepcionalment és la crema de la palla, també podria intervindre en l'aprovació del pla la Conselleria de Justícia i Interior, a través de la Direcció General de Prevenció d'Incendis Forestals. Este òrgan directiu és el competent en matèria de prevenció d'incendis forestals, conscienciació ciutadana i divulgació, recerca i desenvolupament de nous mètodes de prevenció i educació ambiental per a la prevenció d'incendis (article 73 del Decret 112/2023).

Atés que tots estos òrgans resulten competents en major o menor mesura per a la planificació de la gestió de residus derivats de l'activitat agrícola al parc natural, el pla podria aprovar-se amb la col·laboració de tots, siga a través de l'emissió d'informes previs a la seua aprovació o bé a través de l'aprovació conjunta del pla.

Si, a més, s'aprofita la redacció i aprovació del nou pla per a dotar-lo d'una certa estabilitat en el temps, sense necessitat d'aprovar un pla cada any, es podria recórrer a la seua aprovació a través d'una norma reglamentària en la qual també es podrien imposar obligacions a terceres persones.

En moltes ocasions, s'han aprovat instruccions en relació amb esta matèria a través de resolucions, com per exemple les instruccions per a l'ús del foc en l'eliminació de residus agrícoles i forestals, aprovades per la Resolució de 10 de febrer de 2023, de la consellera d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica. Les instruccions únicament haurien d'utilitzar-se fent ús de la potestat d'autoorganització per a dirigir i donar pautes a l'actuació dels òrgans inferiors, en cap cas per a regular un procediment que afecta tercers, perquè les instruccions no tenen caràcter normatiu.

Atesa l'habilitació normativa que les diferents lleis en la matèria contenen a favor del Consell i l'afectació de diferents conselleries, es podria aprovar el pla a través d'un decret del



Consell que, al seu torn, habilitara els consellers competents per al seu desplegament en determinats temes menors. També seria possible l'aprovació conjunta d'una orde per les conselleries afectades.

TERCERA. Sobre la inderogabilitat singular del reglament

La segona de les qüestions plantejades es referix a la inderogabilitat singular del reglament i la possible nul·litat de la Resolució de 15 de setembre de 2023, de la Direcció General de Medi Natural i Animal, per la qual s'aprova el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural per a la campanya 2023.

La inderogabilitat singular dels reglaments és el principi jurídic que estableix que una resolució administrativa de caràcter particular no podrà contradir el que estableix un reglament que ha sigut dictat i aprovat per les autoritats competents.

Està regulada en l'article 37 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i en l'article 41 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell.

Disposa l'article 37 de la Llei 39/2015 que les resolucions administratives de caràcter particular no podran vulnerar el que estableix una disposició de caràcter general, encara que aquelles procedisquen d'un òrgan d'igual o superior jerarquia al que va dictar la disposició general. En l'apartat 2 determina que són nul·les les resolucions administratives que vulneren el que s'estableix en una disposició reglamentària, així com aquelles que incórreguen en alguna de les causes que recull l'article 47.

Entén l'òrgan consultant que la Resolució de 15 de setembre de 2023, de la Direcció General de Medi Natural i Animal, per la qual s'aprova el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural per a la campanya 2023, és un acte administratiu que contradiu el que estableixen normes reglamentàries. En particular, el que estableix el Decret del President pel qual s'estableix el nombre i la denominació de les conselleries, així com les seues atribucions, i els decrets pels quals s'aproven els reglaments orgànics i funcionals de la Conselleria d'Agricultura, Ramaderia i Pesca i de la Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Infraestructures i Territori, que delimiten les competències dels òrgans superiors de l'Administració.

Això es deu al fet que la resolució, després d'aprovar el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural per a la campanya 2023, disposa que este *s'aplicarà en les tasques relatives a la gestió de la palla de la collita de l'any 2023. És així perquè les pròximes collites de l'arròs, la gestió de la palla i els restolls es regularan per una norma pròpia de l'administració competent en agricultura, atés que pot establir estratègies de treball més eficaces, per les sinergies de treball existents amb el sector agrícola i ramader, amb la col·laboració dels òrgans administratius competents en matèria de residus i medi natural.*

Efectivament, un acte administratiu no és un acte normatiu que pugua innovar l'ordenament jurídic, sinó un acte d'aplicació del dret. Una resolució administrativa no és un instrument adequat per a atorgar potestat reglamentària a un òrgan concret o per a imposar l'obligació de dictar una norma, com fa la clàusula assenyalada. La potestat d'aprovar una norma reglamentària ha d'estar prevista en una llei o en una norma reglamentària superior que habilite l'òrgan inferior a regular determinats aspectes d'una matèria.

Tampoc pot una resolució administrativa atribuir a un òrgan la competència en una determinada matèria. La competència establida en les lleis i normes reglamentàries és



irrenunciable i només pot ser exercida pels òrgans que la tinguen atribuïda com a pròpia (excepte en casos de delegació o avocació).

La potestat reglamentària autonòmica està atribuïda per l'article 29 de l'Estatut d'Autonomia al Consell i així ho recull l'article 31 de la Llei del Consell. Els articles 32 i 37 d'esta llei preveuen també la potestat reglamentària que els titulars de les conselleries exercixen a través de les ordes en les matèries pròpies del seu departament. Les normes que siguen conseqüència de l'exercici de la potestat reglamentària s'ajustaran a la jerarquia normativa de l'article 32 de la Llei del Consell.

Si fins ara, any rere any, el Pla de gestió de la palla de l'arròs per a cada campanya l'ha aprovat la direcció general o la conselleria competents en gestió d'espais naturals, és perquè eixe òrgan administratiu té la competència per a planificar i regular els usos i les activitats dins d'un parc natural i eixa competència no pot alterar-se a través d'un simple acte administratiu. Tampoc pot un acte administratiu atribuir a un òrgan la potestat reglamentària per a l'aprovació de normes, com pretén fer la Resolució de 15 de setembre de 2023 esmentada, quan diu que un altre òrgan administratiu —la conselleria competent en agricultura— regularà per una norma.

Per això, este concret apartat de la resolució podria considerar-se nul de ple dret i considerar-se no posat, perquè contradiu el que preveuen les normes reguladores de la competència i de la potestat reglamentària.

No obstant això, en virtut del principi de conversió d'actes viciats i de conservació d'actes i tràmits, la resta del contingut de la resolució, és a dir les determinacions del pla de gestió de la palla, ha de considerar-se vàlida. En qualsevol cas, la resolució es va dictar amb un termini d'eficàcia determinat, limitat a la campanya de l'arròs 2023.

QUARTA. SOBRE LA PUBLICITAT DEL PRESENT INFORME

En la sol·licitud d'informe es consulta també sobre l'obligació de publicar el present informe, segons l'article 27 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015. La nova Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, el títol I de la qual ja ha entrat en vigor, preveu en l'article 16.2:

2. A més, l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental han de publicar la informació següent, adaptada a les seues particularitats organitzatives: a) Els informes jurídics de l'Advocacia General de la Generalitat que donen resposta a consultes plantejades, en la mesura que suposen una interpretació del dret, és a dir, que tinguen incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes. Ha de ser necessària una consulta prèvia a l'Advocacia General de la Generalitat amb caràcter preceptiu.

La disposició final segona de la Llei 1/2022, en l'apartat segon, assenyala que:

2. Romandran en vigor, en tot el que no s'opose a esta llei i fins que no es deroguen expressament, el Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, i el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de bon govern de la Generalitat. El Consell haurà d'efectuar, si és el cas, les modificacions normatives necessàries per a adaptar el contingut d'estos decrets al que estableix esta llei."



Per part seua, l'article 27.2 del Decret 105/2017, de desplegament de la Llei 2/2015, situat en el capítol I del títol II, dedicat a la publicitat activa, disposa que:

“Així mateix, les subsecretaries publicaran, amb una consulta preceptiva prèvia a l'Advocacia General de la Generalitat, els informes jurídics d'esta que donen resposta a consultes plantejades en la mesura que suposen una interpretació del dret, dels drets garantits en la normativa vigent en matèria de transparència o que tinguen efectes jurídics, amb els límits establits en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, especialment en els articles 14.1r, lletres f i k i 18.1.b.”

Per tot el que s'ha exposat, com que no s'aprecia que estiguem davant de la concurrència de cap dels límits que preveu la Llei 19/2013, entenem que el present informe jurídic ha de ser objecte de publicitat.

QUINTA. CONCLUSIONS

Primera. Fins a la data, els plans de gestió de la palla de l'arròs a l'Albufera han sigut aprovats per la conselleria competent en matèria d'espais naturals que, en anteriors legislatures, era també la competent en matèria d'agricultura, per la qual cosa no es va generar cap dubte en relació amb la competència per a aprovar-los.

Segona. La principal competència per a l'aprovació del pla, segons el parer de l'advocada que subscriu, correspon a la conselleria o direcció general competent en gestió de parcs naturals i Xarxa Natura 2000, per l'àmbit territorial afectat, que coincideix amb un parc natural. Per això i per establir normes sobre la gestió dels usos agrícoles i els seus residus al parc, seria convenient regular esta matèria en el PRUG del Parc Natural de l'Albufera, en tramitació.

Tercera. Com que hi ha moltes altres competències afectades per l'aprovació del pla (residus, contaminació atmosfèrica, incendis forestals, agricultura, sanitat vegetal, condicionalitat de la PAC), quedaria justificada l'aprovació conjunta del pla per les conselleries afectades.

Quarta. Per a dotar d'estabilitat i seguretat jurídica els seus destinataris i la mateixa Administració, l'aprovació del pla podria fer-se a través d'una norma reglamentària (decret del Consell o orde de les conselleries afectades) fet que, al seu torn, permetria introduir no simplement meres intencions pròpies dels plans i necessitades de posterior desplegament o instruccions, sinó verdaderes normes jurídiques amb efectes davant de tercers i amb vocació de permanència en el temps.

Quinta. L'incís de la Resolució de 15 de setembre de 2023, de la Direcció General de Medi Natural i Animal, per la qual s'aprova el Pla de gestió de la palla de l'arròs al Parc Natural per a la campanya 2023, en el qual es remet a una norma que ha d'aprovar per la conselleria competent en agricultura per a l'aprovació dels futurs plans podria resultar nul de ple dret per contravindre les normes sobre distribució de competències i sobre l'atribució de la potestat reglamentària a favor d'un òrgan, fet que no es pot dur a terme per un acte administratiu. No obstant això, la resolució ha perdut la seua eficàcia per haver finalitzat la campanya 2023 per a la qual es va dictar.

És tot el que és procedent informar, València en el dia de la data de la firma electrònica.

L'ADVOCADA DE LA GENERALITAT