



INFORME JURÍDICO

ASUNTO: Consulta sobre la competencia para la aprobación del Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural de la Albufera

ANTECEDENTES

PRIMERO. – Petición y carácter del informe

Ha tenido entrada en esta Abogacía General de la Generalitat solicitud de informe jurídico, remitida por la Subsecretaría de la Conselleria, sobre las dudas que se plantean en relación con el órgano competente para la aprobación de un Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural de la Albufera.

De acuerdo con el artículo 5.3. de la Ley 1/2015, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, nos hallamos ante un informe facultativo, solicitado en base a la dificultad técnico-jurídica del asunto y que no tiene carácter vinculante. No obstante, y tal como dispone el artículo 6 de la citada ley, los actos y resoluciones administrativas que se aparten del informe habrán de ser motivados.

SEGUNDO.- Objeto del informe

La gestión de la paja del arroz en la Albufera ha sido objeto de varios informes de esta Abogacía, entre los que podemos citar el emitido bajo el número 288/17 relativo al eventual régimen de autorización aplicable a la actividad agrícola de la quema de la paja del arroz y, en particular, a las limitaciones jurídico-administrativas de dicha actividad en el ámbito del Parque Natural de la Albufera. Este informe fue emitido antes de la entrada en vigor de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y su posterior modificación, por las que se prohibieron con carácter general las quemas de restos agrícolas.

Más recientemente, en septiembre de 2023 se solicitó informe por parte de la Subsecretaría de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca sobre la competencia y procedimiento para dictar la autorización excepcional para la quema de la paja del arroz en el citado parque natural, emitiéndose el informe 329/23 de esta Abogacía, en el que se analizaba la competencia concurrente en diferentes materias afectadas, como son agricultura, espacios naturales, contaminación atmosférica, sanidad vegetal, residuos y prevención de incendios.

La presente solicitud de informe cuestiona la validez de la Resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Medio Natural y Animal, por la que se aprueba el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural de la Albufera para la campaña 2023. Esta resolución estableció que el plan estaría vigente únicamente durante ese año, remitiendo para las próximas cosechas del arroz a *una norma de la administración competente en agricultura, dado puede establecer estrategias de trabajo más eficaces, por las sinergias de trabajo existente con el sector agrícola y ganadero, con la colaboración de los órganos administrativos competentes en materia de residuos y medio natural.*

La petición de informe cita las competencias asignadas por el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerias de la Generalitat a las Direcciones Generales de Producción Agrícola y Ganadera, de la Industria y Cadena



Agroalimentaria, de Medio Natural y Animal y, finalmente, de Calidad y Educación Ambiental y acaba planteando dos cuestiones:

Primera: ¿Alguna de las direcciones generales de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca es competente para poder regular ese Plan de gestión de la paja de arroz en el Parque Natural de la Albufera visto lo establecido en los referidos decretos 112/2023, 146/2023 y 147/2023 del Consell?

Segunda: ¿Está vulnerando la resolución del 15 de septiembre de la Dirección General de Medio Natural y Animal el principio de inderogabilidad singular reconocido en el artículo 37 de la Ley 39/2015, al contradecir lo que se establece en un decreto que es una disposición de carácter general y no respetar la jerarquía normativa de las disposiciones reglamentarias de la Generalitat que se establece en el artículo 32 de la Ley 5/1983? Si fuese así, ¿la resolución sería nula de pleno derecho?.

Aunque no se dice expresamente, de la redacción parece desprenderse que el parecer del órgano que consulta es que la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca únicamente sería competente para colaborar a través del servicio de sanidad vegetal en la elaboración de un sistema de indicadores donde puedan observarse y hacer seguimiento de las posibles fisiopatías que puedan producirse en las distintas zonas o realizar los informes necesarios que se especifican en el art. 27.3 de la Ley 7/2022, de 8 abril de residuos y suelos contaminados para la economía circular.

Expuestos los antecedentes, pasamos a emitir el informe en base a las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Normativa de referencia

La paja del arroz es un residuo o resto agrícola y su gestión en el ámbito territorial de un parque natural es un tema en el que inciden diferentes ámbitos competenciales, como pueden ser medioambiente, agricultura, residuos, prevención de incendios, espacios naturales, calidad atmosférica o sanidad vegetal.

En consecuencia, para analizar la primera de las cuestiones resulta aplicable una variada normativa sectorial, de la que destacamos:

3.1.- En cuanto actividad agrícola, la Ley 5/2019, de 28 de febrero, de Estructuras Agrarias de la C.V.

La Ley de Estructuras Agrarias de la Comunitat Valenciana regula cuestiones generales como es el marco general de la política de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana, la ordenación del suelo con fines agrarios, el mapa agronómico, las actuaciones de mejora de estructuras agrarias a través de las iniciativas de gestión en común y de la reestructuración de parcelas o los incentivos fiscales para promover la movilidad de la tierra. Pero no es una ley que regule el detalle de la actividad agraria, de sus métodos y usos. Poco dice respecto a la gestión de los restos agrícolas, más allá de alguna declaración de intenciones de la Administración en cuanto a su gestión sostenible.

El artículo 3 de la citada ley, en el marco de las distintas medidas sectoriales de apoyo y fomento del sector agrario, enumera las líneas de actuación prioritarias, entre ellas:

- El fomento de métodos de producción y de gestión de las explotaciones agrarias respetuosos con la protección medioambiental y paisajística, así como acciones de adaptación y mitigación del cambio climático y de ordenación del territorio, todo ello conforme a las directrices que emanen de la normativa europea y de las administraciones públicas competentes.



- La simplificación administrativa para agilizar la relación del sector agrario con las administraciones públicas, en el marco de las competencias autonómicas.

- El impulso de proyectos sostenibles de riego y de generación de energías renovables y de economía circular a partir de las actividades agrarias y de las complementarias o cuyo destino sea reducir los costes de las mismas haciendo más efectivo y sostenible el uso del agua, buscando la mayor eficiencia energética posible y promocionando conductas de respeto a la biodiversidad.

Por su parte, el artículo 4.1. define como actividades agrarias complementarias o actividades complementarias de las explotaciones agrarias, entre otras:

- Las actividades de conservación del espacio natural y de protección del medio ambiente.

- Las actividades de aprovechamiento y puesta en valor de materias primas secundarias obtenidas en las explotaciones agrícolas y ganaderas orientadas al enfoque circular del aprovechamiento de recursos y nutrientes.

- Las actividades de compensación y/o atenuación de los efectos de la contaminación, ...

Al ser la paja del arroz un residuo vegetal susceptible de transformación en aprovechamientos energéticos como la biomasa, la gestión para la obtención de energía puede ser apoyada por la Conselleria de Agricultura, tal como establece el artículo 98 de la Ley de Estructuras Agrarias:

Artículo 98. Apoyo a las energías renovables.

1. Con el fin de fomentar la autosuficiencia energética, el mejor aprovechamiento de los recursos y subproductos de la actividad agraria y contribuir a un enfoque circular en la gestión de las explotaciones para la sostenibilidad económica y ambiental de las mismas, las consellerias competentes en materia de agricultura y de energía apoyarán la obtención de energía de fuentes renovables a partir de la actividad agraria y complementaria, así como su uso en las explotaciones agrarias y, eventualmente, su comercialización. Todo ello sin perjuicio de la aplicación de la normativa en materia ambiental, así como de medidas preventivas y correctoras, en su caso, que minimicen el impacto ambiental, paisajístico o territorial de dichas actuaciones energéticas.

2. Se considerarán energías renovables, a efectos de la aplicación de la presente ley, las siguientes: la obtención de energía solar térmica o fotovoltaica en invernaderos, almacenes y otros edificios que formen parte necesaria de las actividades de la explotación agraria, el aprovechamiento de residuos vegetales o animales y restos de poda para generación de biomasa o bioqás, y otros aprovechamientos energéticos renovables.

3. Serán objeto de ayudas aquellas inversiones encaminadas a la implantación e instalación de energías renovables que generen un nivel elevado de autosuficiencia energética a las explotaciones agrarias que realicen la implantación y actuación a partir de sus producciones y subproductos de las actividades agrarias y complementarias. Las ayudas podrán alcanzar hasta el 50 % de la inversión y se ajustarán a la normativa estatal y autonómica vigente en materia de subvenciones. Las obras y actuaciones se definirán y valorarán en un proyecto, suscrito por un técnico o técnica especialista, que aportará la persona beneficiaria y que será sometido a la oportuna y adecuada valoración por los servicios técnicos y jurídicos de las consellerias competentes.

Por último, queremos destacar la disposición final segunda de la ley que contiene una habilitación normativa a favor del Consell para dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución.



3.2.- En cuanto residuo agrícola, resulta de aplicación a la gestión de la paja la normativa en materia de residuos: **Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular** (en adelante, Ley de Residuos) y en el ámbito autonómico la **Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana** (en adelante, Ley de Residuos de la CV)

La Ley de Residuos, dictada al amparo del artículo 149.1.23.^a de la Constitución Española, con el carácter de legislación básica de protección del medio ambiente, estableció en su artículo 27 una prohibición general de quemar los residuos vegetales generados en el entorno agrario. Estos deben gestionarse de acuerdo con lo previsto en la misma, en especial la jerarquía de residuos, priorizando su reciclado mediante el tratamiento biológico de la materia orgánica. Este mismo artículo establece las excepciones a la prohibición general de quema, que son las pequeñas y microexplotaciones agrarias y otras explotaciones distintas de las anteriores, de manera excepcional cuando la quema esté justificada en razones fitosanitarias o de prevención de incendios. En este último caso la Ley de Residuos exige autorización del órgano competente de las CCAA y que se acredite que no existen otros medios para evitar la propagación de plagas, para el caso de que la quema se justifique en razones fitosanitarias.

En la misma línea, aunque desde el punto de vista de la contaminación de la atmósfera, la directiva citada en el propio artículo 27 de la Ley de Residuos, la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, incorporada a nuestro ordenamiento por el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, prevé que *los Estados miembros podrán prohibir la quema al aire libre de restos y residuos de cosechas y de broza forestal. Los Estados miembros controlarán y harán cumplir la aplicación de la prohibición ... Las excepciones a dicha prohibición se limitarán a programas de prevención para evitar incendios forestales descontrolados, controlar plagas o proteger la biodiversidad.*

Queremos por ello destacar que el principal objetivo de las Administraciones Públicas – y en esa línea debería ir el Plan de gestión de la paja que se apruebe- ha de ser favorecer el reciclado y la gestión sostenible de los residuos vegetales. Únicamente de manera excepcional y por los motivos tasados en las leyes debería poder recurrirse otras medidas de eliminación de los residuos agrícolas, como puede ser su quema.

Así se recoge de hecho en diferentes instrumentos, entre otros en los planes de gestión de la paja del arroz en la Albufera 2022 y 2023 o en las instrucciones aprobadas por Resolución de 10 de febrero de 2023, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Energética, por la que se aprueban las instrucciones para el uso del fuego en la eliminación de residuos agrícolas y forestales, cuyo Anexo V establece el régimen especial para la gestión de residuos agrícolas procedentes de rastrojos y paja del arroz, en el Parque Natural de la Albufera de Valencia.

Siguiendo con la legislación en materia de residuos, la Ley de Residuos de la Comunitat Valenciana, define los residuos agrarios y silvícolas en idénticos términos a la ley estatal como los generados por las actividades agrícolas, ganaderas y silvícolas.

Por su parte, el artículo 47, dispone que:

1. *Las administraciones autonómicas y locales, en el ámbito de sus competencias, deben asegurarse de que, cuando no se lleve a cabo la valorización según lo dispuesto en el artículo*



41, los residuos sean objeto de operaciones de eliminación seguras adoptando las medidas que garanticen la protección de la salud humana y el medio ambiente.

2. ...

3. La conselleria competente en materia de medio ambiente y agricultura regulará los criterios y circunstancias fitosanitarias, de accesibilidad, de situación o de manejo de las parcelas, con el fin de evitar la propagación de plagas o la prevención de incendios forestales, que se aplicarán y concretarán en los planes de quemas agrícolas, ordenanzas municipales u otros instrumentos de ordenación en esta materia, manteniéndolos actualizados en sus respectivos ámbitos territoriales.

El apartado 3 habla en singular, como una sola conselleria, de la conselleria competente en materia de medio ambiente y agricultura. En el momento de aprobación de la norma tanto la competencia de sanidad vegetal como la de prevención de incendios recaían en una misma conselleria, pero la distribución competencial ha variado con la nueva organización del Consell determinada en el Decreto 112/2023, de 25 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat. Actualmente los criterios y circunstancias fitosanitarias, dirigidos a evitar la propagación de plagas podrían ser fijados por la conselleria competente en sanidad vegetal, es decir, la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, mientras que los criterios dirigidos a la prevención de incendios forestales deberían ser elaborados por la conselleria competente en materia de prevención de incendios forestales, que ya no es la Conselleria de Medio Ambiente, sino la de Justicia e Interior. Probablemente el artículo hace referencia a la Conselleria competente en materia de medio ambiente porque tradicionalmente, la prevención de incendios ha sido una competencia atribuida a la Conselleria competente en medio ambiente.

El artículo 51.6, ya en plural como dos consellerias diferentes, se refiere a las consellerias competentes en materia de residuos y agricultura al señalar que *impulsarán el desarrollo de proyectos de agrocompostaje de los restos agrícolas en colaboración con las entidades locales y los agentes económicos*. Añade que *las autoridades autonómicas y locales competentes en materia de residuos y agricultura desarrollarán medidas de coordinación, fomento y apoyo para promover la reutilización y el compostaje de restos vegetales agrarios y silvícolas, así como para implantar métodos alternativos de gestión de los residuos vegetales de las actividades agrarias y silvícolas que permitan su reciclaje y valorización*

Más allá de la necesidad de elaborar criterios de eliminación de residuos basados en razones fitosanitarias o de prevención de incendios forestales y de apostar por el fomento de la reutilización, el compostaje y las medidas alternativas de gestión de residuos vegetales, la Ley de Residuos de la Comunitat Valenciana no regula ningún otro aspecto relativo a la gestión de este tipo de residuos ni a la autorización, procedimiento o condiciones de una posible quema de residuos agrícolas, sino que remite a los planes de quemas agrícolas, ordenanzas municipales y otros instrumentos de ordenación en la materia.

La disposición final cuarta contiene una habilitación para el desarrollo reglamentario a favor del Consell y del conseller competente en materia de residuos para dictar, en el ámbito de sus competencias, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de la ley.



3.3.- Por la cercanía de algunas parcelas a la zona de la Devesa del Saler, podría resultar aplicable la legislación de montes, que regula las condiciones de uso del fuego, cuando sea éste el método de eliminación de la paja del arroz: **Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la C.V. y Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Forestal de la Comunitat Valenciana.** (en adelante, Reglamento Forestal)

Esta normativa contiene la regulación más amplia y detallada, casi la única, sobre la gestión de restos vegetales en el entorno agrario, pero únicamente cuando su eliminación se realice a través de la quema y únicamente para aquellas explotaciones que se encuentren en terrenos forestales o adyacentes a ellos.

La legislación básica estatal, Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, remite a las normas que aprueben las CCAA. Por su parte, la Ley Forestal de la Comunidad Valenciana prohíbe con carácter general encender fuego en terrenos forestales y en la Zona de Influencia forestal, salvo en los supuestos expresamente previstos y autorizados reglamentariamente con arreglo a la propia ley (artículo 57.1 y 2.). Los apartados 3 a 5 de este artículo 57 realizan una remisión al reglamento para la regulación de determinados aspectos, desarrollo que se realizó a través del Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno valenciano, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, recientemente derogado por el Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, que entró en vigor el pasado 8 de julio de 2023.

Como dispone el artículo 131 del nuevo Reglamento Forestal, el régimen de usos, restricciones y/o prohibiciones que establece sobre el uso del fuego en los terrenos forestales y en la Zona de Influencia Forestal deberá entenderse sin perjuicio de las limitaciones en materia de quema de residuos vegetales generados en el entorno agrario o selvícola, establecidas en la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular. En terrenos forestales o zona de influencia forestal los restos agrícolas solo podrán ser quemados con la preceptiva autorización y con las limitaciones y condicionantes respecto al período y horarios permitidos en el Reglamento Forestal y en los planes locales de quemas regulados en esta norma.

Es importante tener en cuenta que la competencia corresponde al órgano autonómico competente en materia de prevención de incendios y así el propio Reglamento Forestal prevé en su artículo 137 la posibilidad de resoluciones motivadas y excepcionales que puede dictar la dirección general competente en materia de prevención de incendios sobre modificación extraordinaria de los períodos, horarios y condiciones de la quema en base a condiciones de riesgo de incendio forestal o a razones fitosanitarias.

El artículo 136, que a su vez remite al anexo VII del Decreto, regula el procedimiento de autorizaciones expresas y declaraciones responsables para acciones o actividades con uso del fuego en terrenos forestales y Zona de Influencia Forestal.

El apartado c) del artículo 1.2. del Anexo VIII del Decreto 91/2023 contempla de manera expresa el supuesto concreto de la quema de la paja del arroz en superficies de cultivo ubicadas en el entorno de l'Albufera de València y situadas en la Zona de Influencia Forestal, indicando los condicionantes de la quema y órganos competentes para las autorizaciones.

Finalmente, el Decreto 91/2023 habilita a la persona titular de la conselleria con competencias en materia forestal y de prevención de incendios forestales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y la ejecución del mismo, así como para modificar, mediante disposición reglamentaria de rango inferior, el anexo II y siguientes del presente decreto.



3.4.- En cuanto espacio natural donde se lleva a cabo la actividad, que además forma parte de la red Natura 2000, resultan de aplicación la **Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad** y la **Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espacios Naturales Protegidos**.

Estas normas definen los distintos espacios naturales protegidos y regulan sus instrumentos y normas de gestión, como son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Usos y Gestión.

Entre los objetivos de los PORN (artículo 18 de la Ley 42/2007) está el de formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la presente ley. Entre estas actividades, en el presente caso, está la actividad agrícola del cultivo del arroz.

Este mismo artículo indica que los PORN serán asimismo determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica, por lo que cualquier plan de gestión de la actividad agrícola en la zona debe respetar el contenido del PORN. En relación con la Red Natura 2000, y de acuerdo con el artículo 46, las Administraciones competentes tomarán las medidas apropiadas, en especial en los planes o instrumentos de gestión, para evitar en los espacios de la Red Natura 2000 el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de las especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de estas áreas, en la medida en que dichas alteraciones puedan tener un efecto apreciable en lo que respecta a los objetivos de la presente ley.

La Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana, tras definir en el apartado 1 del artículo 7 lo que se entiende por parque natural (artículo 7.1), indica en el apartado 2 que las actividades a realizar se orientarán hacia los usos tradicionales agrícolas, ganaderos y silvícolas, y al aprovechamiento de las producciones compatibles con las finalidades que motivaron la declaración, así como a su visita y disfrute con las limitaciones necesarias para garantizar la protección y las actividades propias de la gestión del espacio protegido. Los demás usos podrán ser objeto de exclusión en la medida en que entren en conflicto con los valores que se pretenda proteger.

El artículo 14, bajo el título de “Usos tradicionales agrícolas” dispone *La orientación a los usos tradicionales agrícolas en los espacios protegidos y su determinación se realizarán en colaboración con la administración agraria y se recogerán en el correspondiente instrumento de ordenación ambiental*.

Al pertenecer el Parque Natural de la Albufera a la Red Natura 2000, en la aprobación de cualquier plan sectorial, como puede ser el de gestión de la paja del arroz en el parque natural, se habrá de tener en cuenta el régimen de evaluación y autorización previsto en el artículo 14 quinquies de la Ley.

De acuerdo con el artículo 18, uno de los principales efectos de la declaración de un parque natural, en lo que al fondo de este informe respecta, es que la utilización de los bienes comprendidos en el mismo se realizará con arreglo a lo previsto en la Ley de Espacios Naturales Protegidos y en los instrumentos de ordenación establecidos en la misma, de manera que resulte compatible con la protección, conservación y mejora de los mismos (artículo 20).

Los instrumentos de ordenación ambiental para regular el uso de los bienes del parque (entre ellos el uso agrario de las tierras) son los planes de ordenación de los recursos naturales, los planes rectores de uso y gestión y las normas de gestión.

Como ya hemos indicado, el PORN es el instrumento que sirve para formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas,



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

para que sean compatibles con las exigencias contenidas en la normativa ambiental. Por su parte, los planes rectores de uso y gestión constituyen el marco en que han de desenvolverse las actividades directamente ligadas a la declaración del espacio natural protegido, y en particular la investigación, el uso público y la conservación, protección y mejora de los valores ambientales (artículo 37 de la Ley autonómica). Entre el contenido mínimo exigido por el artículo 39 están las normas de regulación de usos y actividades, así como de gestión, protección, conservación y mejora de los recursos naturales y los valores ambientales del espacio natural, así como la programación de un plan específico de prevención de incendios. La formulación de los planes rectores de uso y gestión corresponde a la conselleria competente en medio ambiente, previo informe de las consellerias cuyas competencias puedan tener relación con el ámbito protegido.

Por su parte las normas de gestión de zonas especiales de conservación y de zonas de especial protección para las aves, como es el caso, tendrán como contenido mínimo, entre otros, las normas de aplicación directa para el desarrollo de las actividades a realizar en su ámbito.

Como en el resto de normas analizadas hasta el momento, también la Ley de Espacios Naturales protegidos contiene una habilitación normativa para su desarrollo y ejecución, esta vez a favor del Consell (disposición final primera).

3.5.- Por el espacio afectado, resulta de aplicación el régimen jurídico del Parque Natural de la Albufera aplicable, constituido por :

3.5.1.- DECRETO 71/1993, de 31 de mayo, del Gobierno Valenciano, de régimen jurídico del Parque de la Albufera, modificado por DECRETO 258/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat y por DECRETO 52/2019, de 29 de marzo, del Consell,, por el que se modifica el Decreto 71/1993, de 31 de mayo, del Consell de la Generalitat, de Régimen Jurídico del Parque de l'Albufera.

El régimen jurídico especial del parque, de acuerdo con el artículo 2 del citado Decreto 71/1993, tiene por finalidad atender a la conservación de los ecosistemas naturales y sus valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos, promoviendo la enseñanza y disfrute del parque en razón de su interés patrimonial y cultural, así como el mantenimiento de las actividades económicas tradicionales, compatibilizándolas con el grado de protección recogido en este decreto.

En cuanto a la forma de desarrollar las actividades tradicionales, entre ellas el cultivo del arroz, dispone el artículo 3 que continuarán desarrollándose de acuerdo con sus regulaciones específicas y lo establecido por el presente decreto y normativa que lo desarrolle.

El artículo 4 prevé la redacción de un plan rector de uso y gestión del parque que contendrá, entre otras, las medidas tendentes a corregir gradualmente otras disfunciones que puedan afectar al lago de la Albufera y su zona húmeda, entre las que se encuentran la contaminación de las aguas por tratamiento agrícola, vertidos urbanos e industriales; el aterramiento progresivo del lago y marjales; el cese de aportación de aguas de los manantiales conocidos como ullals; ... la transformación de cultivos; la alteración del sistema dunar y la desaparición de especies autóctonas.

Entre las funciones de la Junta Rectora del Parque está la de informar preceptivamente sobre los distintos planes, normas y proyectos que afecten al ámbito territorial del parque, y en aquellos supuestos en que así lo establezca el Plan Rector de Uso y Gestión. Dicho trámite se podrá realizar directamente o, mediante delegación, por el Consejo Directivo.



Por último, la disposición final primera autoriza al Conseller de Medio Ambiente para que, en el ámbito de sus competencias, dicte las disposiciones necesarias para la ejecución y desarrollo del decreto.

3.5.2.- Decreto 96/1995, de 16 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural de la Albufera (en adelante, PORN) y Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de l'Albufera (en adelante, PRUG).

Ni el PORN ni el PRUG del Parque Natural de la Albufera (este parcialmente derogado por sentencia 484/2008 de la sección Tercera del TSJ CV) establecen algún régimen especial del cultivo del arroz, ni regulan procedimiento alguno para la gestión de los residuos de la paja del arroz, a pesar de contener alguna previsión sobre las actividades agrícolas y el fomento de métodos sostenibles, sobre la gestión de los residuos y sobre el reconocimiento al valor de los arrozales dentro del parque.

El PORN reconoce la importancia del cultivo tradicional del arroz que, en interacción con las biocenosis naturales han determinado las características ambientales actualmente existentes como rasgos distintivos del espacio y determina la necesidad de establecer una regulación de actividades que haga compatible el uso ordenado del espacio con el mantenimiento de los valores ecológicos. En este sentido señala que *el arrozal constituye un sistema fundamental para la conservación de la riqueza biológica del parque puesto que sustenta una vegetación y fauna invertebrada asociada que constituyen la base trófica de numerosas especies de vertebrados, principalmente de aves. El arrozal constituye un ambiente complementario al del lago como área de alimentación y vital durante el período invernal y los pasos migratorios. ... Aunque se trata de un medio antropizado y sometido a un régimen de producción intensivo, con incorporación continua de nutrientes (abonado) y productos tóxicos para la flora y fauna (plaguicidas), el arrozal constituye un hábitat imprescindible para el funcionamiento del sistema ecológico de la Albufera y una actividad económica tradicional de la población del entorno. El arrozal confiere una clara estacionalidad a todo el sistema, con las alternancias de inundación/desecación de los campos y el crecimiento del grano, que hacen variar considerablemente tanto la cantidad como la calidad de la superficie inundada disponible. Esto influye de manera decisiva en las características de las biocenosis típicas del área, que no se conservarían como hoy las conocemos sin el mantenimiento del cultivo del arroz.*

Entre los objetivos del PORN el decreto señala el de determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación, señalar los regímenes de protección que procedan, promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales, formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias del parque y apoyar el cumplimiento de aquellas normativas sectoriales, principalmente en depuración de aguas y usos industriales y agrarios, que fomenten la implantación de un desarrollo sostenible en el ámbito.

El PORN considera compatible con los objetivos de conservación de los recursos naturales el mantenimiento de las actividades agrarias tradicionales que se vienen registrando en la actualidad, tanto en regadío como en secano, dentro de las zonas en las que dicho uso esté permitido. Como directrices y normas de aplicación directa el PORN prevé que la utilización del suelo con fines agrícolas, forestales y ganaderos se oriente al mantenimiento del potencial biológico y capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno.

El PORN prevé que la normativa, programas y actuaciones tendentes a conservar y proteger los recursos naturales del mismo venga prevista en el PRUG. El Anexo IV establece las directrices y



criterios para la redacción del PRUG que, en relación con el uso agrario, deberá establecer las normas de explotación y delimitación de usos y actuaciones, a fin de garantizar el mantenimiento de los índices de calidad de las aguas y la diversidad biológica y prevé que la actividad agrícola debe afrontar las mejoras necesarias que conduzcan a formas de explotación «sostenibles» de los recursos naturales.

El PRUG fue aprobado por Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, del Consell y fue parcialmente anulado por la Sentencia 484/2008, de 6 de mayo de 2008, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, confirmada en casación en la Sentencia de 10 de mayo de 2012 de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo. Estas sentencias no afectan al régimen general de ordenación de las actividades agrarias reguladas en los artículos 8 a 11 del PRUG, que no fueron anulados.

Como indica el artículo 37.1 de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Valenciana el PRUG es el instrumento de ordenación que contiene el marco en el que han de desenvolverse las actividades en un parque natural.

El artículo 8 del PRUG define qué actividades se consideran agrarias y declara protegida la actividad agraria vinculada al cultivo del arroz, por su interés ecológico, social, económico y cultural, considerándose su fomento y desarrollo como uno de los objetivos prioritarios del espacio protegido.

Para ello, determinadas funciones relacionadas con la actividad agraria que de normal corresponderían a la conselleria competente en materia de agricultura, al desarrollarse dentro del parque natural el PRUG las atribuye al órgano competente sobre espacios naturales protegidos, en colaboración con la conselleria competente sobre actividad agrícola, como por ejemplo:

- El impulso y fomento del estudio, el ensayo y la implantación progresiva de técnicas agroambientales adecuadas al régimen de protección del Parque y a las condiciones físicas y socioeconómicas locales que incorporen procedimientos de producción integrada y de agricultura ecológica tanto en el arrozal como en los cultivos hortícolas.
- El impulso en materia de técnicas de abonado de la aplicación del Código Valenciano de Buenas Prácticas Agrarias.
- La vigilancia del cumplimiento de la normativa vigente sobre aplicaciones de insecticidas, alguicidas, herbicidas, fungicidas y desinfectantes de semillas en el ámbito del espacio protegido, sin perjuicio de las atribuciones de la conselleria competente sobre actividad agrícola.
- La creación de líneas de investigación sobre sistemas alternativos de control que reduzcan o eviten la utilización de productos químicos, con el fin de fomentar la lucha biológica contra plagas y enfermedades de los cultivos.
- La implantación, puesta en práctica y funcionamiento adecuado de los citados mecanismos de gestión en el ámbito del espacio protegido, estableciendo asimismo los correspondientes programas de vigilancia y seguimiento a través de la Oficina de Gestión Técnica del Parque.
- La promoción del establecimiento de un mecanismo de recogida para asegurar la adecuada gestión de los residuos tóxicos agrícolas que, por cualquier motivo, pudieran generarse en forma incontrolada.
- La evaluación del estado de las infraestructuras agrícolas existentes, en colaboración con la conselleria competente sobre actividad agrícola, los Ayuntamientos y las organizaciones agrarias, estableciendo las necesidades en materia de instalación, conservación y mejora de caminos rurales, acequias, almacenes, secaderos y otras edificaciones e instalaciones.



Serán objeto de especial atención, de acuerdo con el PRUG, las técnicas dirigidas a reducir progresivamente, hasta su eliminación en lo posible, los impactos ambientales generados por la aplicación de productos fitosanitarios y de abonos químicos y orgánicos, la lucha biológica y la lucha integrada contra plagas y enfermedades, así como la gestión racional de los residuos orgánicos agrarios producidos en el arrozal y en la huerta, incluyendo el reciclado o valorización de los mismos cuando proceda, entre otras materias relacionadas con técnicas agroambientales y de agricultura.

El artículo 10 del PRUG establece normas específicas sobre control de plagas y uso de productos fitosanitarios y el artículo 11 considera como un objetivo importante para el parque la ordenación y modernización de las estructuras agrarias, desde el punto de vista de la racionalización y optimización de los mecanismos productivos en función de las necesidades de conservación de los valores ambientales.

Finalmente, el artículo 71 define como materias prioritarias de investigación en el ámbito del parque a promover por el órgano competente sobre espacios naturales protegidos los métodos de agricultura integrada y ecológica en el ámbito del Parque y los estudios sobre técnicas de aprovechamiento y valorización de residuos y subproductos agrícolas.

Vemos pues cómo el marco normativo contenido en el PRUG establece previsiones directamente aplicables al desarrollo de la actividad agrícola en el ámbito territorial del parque y atribuye al órgano ambiental, en colaboración con el órgano competente en materia de agricultura, determinadas competencias sobre la agricultura ejercida en el parque natural.

Es por ello por lo que, como ya indicamos en el informe jurídico 329/2023, desde esta Abogacía consideramos y recomendamos que el Plan de Gestión de la Paja se incorporara al PRUG, dotándolo de la obligatoriedad y prevalencia que tienen los instrumentos de ordenación de un parque natural, así como de un régimen más estable en el tiempo, sin necesidad de aprobar cada año un plan nuevo, lo que a su vez dotaría de seguridad jurídica a los agricultores y a la propia Administración (entidades locales y Administración autonómica a través de las distintas direcciones generales con materias afectadas). Para no congelar el rango y permitir la modificación de cuestiones técnicas menores, el propio PRUG podría prever el desarrollo o concreción de determinados aspectos (fechas, cantidades, superficies, aplicaciones informáticas, etc.) en normas de menor rango o en resoluciones del órgano competente. Decíamos en aquel informe que:

Dada la importancia de los arrozales y su cultivo como actividad ejercida en la Comunitat Valenciana, casi en exclusiva en el Parque Natural de la Albufera, sería conveniente que la actividad, límites, gestión de residuos y cualquier otro aspecto vinculado con los recursos naturales se regulara en las normas de gestión del parque, pues tanto el PORN como el PRUG son instrumentos de ordenación a los que la legislación básica estatal y también la legislación autonómica atribuyen una prevalencia sobre el resto de instrumentos de planeamiento y cuyas previsiones tienen carácter vinculante.

En su elaboración y aprobación intervendrían, fijando en su caso los criterios a seguir, las consellerias competentes en materia de agricultura, residuos, medio ambiente y prevención de incendios.

Además, cuando se opte por la quema de la paja como método de eliminación del residuo porque existan razones fitosanitarias o de prevención de incendios que justificaran esta práctica, sería conveniente regular en el PRUG el régimen especial de su gestión, dentro de los límites marcados por la normativa de residuos y por la legislación forestal, con el fin de unificar el régimen en todo el



parque, independientemente de si se trata de grandes o pequeñas explotaciones y de si están o no situadas en el ámbito forestal.

Por ORDEN 12/2020, de 16 de octubre, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, se acordó iniciar el procedimiento de revisión y aprobación del Plan rector de uso y gestión del Parque Natural de la Albufera, procedimiento que aún no ha concluido, por lo que podría incorporarse al nuevo texto del PRUG los condicionantes para la gestión de los residuos de la paja del arroz en línea con los objetivos de protección de los valores naturales del parque.

3.6.- Otras normas y actos administrativos que pudieran afectar a la materia

3.6.1.- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera

Cuando el método de gestión de la paja sea la quema, ésta puede incidir en la contaminación atmosférica. Esta actividad es recogida expresamente en el Anexo IV de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera como una actividad potencialmente contaminadora de la atmósfera, sin estar considerada dentro de los grupos A, B o C, por lo que en principio no estaría sujeta a ningún instrumento de intervención medioambiental.

No obstante, este Anexo IV señala que las actividades sin grupo pasarán a considerarse grupo C a criterio del órgano competente de la comunidad autónoma, en el caso en que se utilicen sustancias peligrosas o la actividad se desarrolle a menos de 500 m de alguno de los siguientes espacios:

- núcleos de población,
- espacios naturales protegidos de acuerdo al artículo 27 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, incluidas sus zonas periféricas de protección,
- espacios pertenecientes a la Red Natura 2000,
- áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Estas circunstancias se dan en el Parque Natural de la Albufera, que se sitúa a menos de 500 m de núcleos urbanos, es un espacio natural protegido y además pertenece a la Red Natura 2000.

Ello puede conllevar, a juicio del órgano ambiental autonómico, la necesidad de someter la quema a la comunicación de actividades inocuas regulada en los artículos 71 y siguientes de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades en la Comunitat Valenciana.

- **Ley 43, 2002 de Sanidad Vegetal, cuando se aleguen razones fitosanitarias para la gestión de los residuos.**

- **Resolución de 20 de diciembre de 2021, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueba la revisión del Plan de prevención de incendios forestales del Parque Natural de La Albufera.**

- **Planes Locales De Quemados de los municipios afectados.**

- **Resolución de 10 de febrero de 2023, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se aprueban las instrucciones para el uso del fuego en la eliminación de residuos agrícolas y forestales.** Esta resolución estableció un régimen especial para la gestión de la paja del arroz en el Parque Natural de la Albufera. Entendemos que esta resolución ha perdido su eficacia.



En primer lugar, porque se basa en una norma, el Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana, que ha sido expresamente derogada por el nuevo Reglamento Forestal de la Comunitat Valenciana.

En segundo lugar, porque se dictó por la persona titular de la entonces Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica que ejercía las competencias en materia tanto de agricultura, como de medio ambiente, de residuos y de prevención de incendios que actualmente han sido distribuidas entre tres consellerias distintas.

Finalmente, porque con posterioridad se dictó la Resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Medio Natural y Animal, por la que se aprueba el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural para la campaña 2023.

Vista la amplia normativa que puede resultar de aplicación, pasamos a contestar las cuestiones objeto de consulta.

SEGUNDA.- Competencia de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca para aprobar el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural de la Albufera.

Como hemos advertido ya al inicio de este informe y vista la amplia y diversa normativa aplicable, la gestión de la paja del arroz en el Parque Natural de la Albufera es un tema en el que pueden incidir competencias en muy diversas materias: residuos, agricultura, medio ambiente atmosférico, espacios naturales protegidos, sanidad vegetal, salud pública.

Sin tener en cuenta el ámbito territorial donde se desarrolla esta actividad, la principal competencia que justificaría la intervención administrativa en la planificación y/o regulación de la materia, podría ser la competencia en materia de residuos, pues la paja es un residuo. Es la legislación de residuos la que prohíbe la quema de restos agrícolas, la que establece sus excepciones y la que aboga por métodos de gestión sostenibles.

Las competencias en materia de residuos y también las de prevención y control de la contaminación atmosférica (que se produce con la gestión de los residuos agrícolas a través de la quema) vienen atribuidas por el artículo 121 del Decreto 112/2023 del Consell que establece la estructura básica de las consellerias y por el artículo 11 del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio a la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental.

Sin embargo, el ámbito territorial en el que se va a aplicar el plan de gestión de la paja -un espacio natural protegido- resulta determinante en este caso, prevaleciendo la normativa especial de espacios naturales sobre la sectorial de residuos. El órgano competente en gestión de espacios naturales es quien debe establecer los criterios que han de guiar los usos y actividades dentro del parque para que se desarrollen en armonía con la conservación de los valores ambientales que justificaron la declaración de parque natural. En este caso, las distintas normas del parque aluden a la importancia del arrozal como hábitat necesario para el funcionamiento del sistema ecológico de la Albufera y como área de alimentación y vital durante el período invernal y los pasos migratorios de las aves fundamentalmente. Ya hemos visto cómo estas mismas normas atribuyen amplias facultades al órgano competente en espacios naturales en relación con actividades sectoriales distintas, como la agricultura, eso sí, siempre en colaboración con la conselleria competente en materia de agricultura.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 120 del Decreto 112/2023 y con el artículo 10 del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio atribuye a la Dirección General de Medio Natural y Animal entre otras las funciones en materia de espacios naturales protegidos y biodiversidad, gestión de parques naturales, Red Natura



2000, gestión forestal sostenible, restauración hidrológico- forestal, control de la erosión y protección de suelos.

La intervención de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca podría a su vez verse justificada por las funciones que el artículo 109 del Decreto 112/2023 atribuye a la Dirección General de Producción Agrícola y Ganadera en materia de modernización de regadíos, estructuras agrarias sostenibles, infraestructuras agrarias y reordenación de las estructuras productivas. Esta dirección general resulta competente también en materia de sanidad vegetal, de acuerdo con el artículo 10 del Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, lo que se debe tener en cuenta también pues en los distintos métodos de gestión de la paja pueden influir razones fitosanitarias, que justificarían la excepción a la prohibición de quema de restos agrícolas.

Por otra parte, según el artículo 112 del Decreto 112/2023, la Dirección General de Política Agraria Común (PAC) ejerce las funciones establecidas en materia de fomento y garantía agraria, la Política Agraria Común y la I+D+i en el sector agroalimentario y transferencia tecnológica. En este sentido, la Orden 4/2024, de 11 de marzo, de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se regula la aplicación de la condicionalidad y se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que deben cumplir las personas beneficiarias que reciban pagos directos y determinadas primas anuales de desarrollo rural en la Comunitat Valenciana, establece dentro del control de la BCAM 3 la prohibición de quema de rastrojos, excepto por razones fitosanitarias y remite al cumplimiento del artículo 27.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. De acuerdo con la citada orden, la Dirección General de Política Agraria Común es el organismo especializado de control de la condicionalidad reforzada de la Comunitat Valenciana.

Finalmente, dado que el ámbito del parque natural coincide en alguna parte con Zona de Influencia Forestal y que uno de los métodos permitidos excepcionalmente es la quema de la paja, también podría intervenir en la aprobación del plan la Conselleria de Justicia e Interior, a través de la Dirección General de Prevención de Incendios Forestales. Este órgano directivo es el competente en materia de prevención de incendios forestales, concienciación ciudadana y divulgación, investigación y desarrollo de nuevos métodos de prevención y educación ambiental para la prevención de incendios (artículo 73 del Decreto 112/2023)

Dado que todos estos órganos resultan competentes en mayor o menor medida para la planificación de la gestión de residuos derivados de la actividad agrícola en el parque natural, el plan podría aprobarse con la colaboración de todos ellos, ya sea a través de la emisión de informes previos a su aprobación o bien a través de la aprobación conjunta del plan.

Si además se aprovecha la redacción y aprobación del nuevo plan para dotarle de cierta estabilidad en el tiempo, sin necesidad de aprobar un plan cada año, podría recurrirse a su aprobación a través de una norma reglamentaria en la que además se podrían imponer obligaciones a terceras personas.

En muchas ocasiones, se han aprobado instrucciones en relación con esta materia a través de resoluciones, como por ejemplo las instrucciones para el uso del fuego en la eliminación de residuos agrícolas y forestales, aprobadas por Resolución de 10 de febrero de 2023, de la consellera de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica. Las instrucciones únicamente deberían utilizarse en uso de la potestad de autoorganización para dirigir y dar pautas a la actuación de los órganos inferiores, en ningún caso para regular un procedimiento que afecta a terceros, pues las instrucciones no tienen carácter normativo.

Dada la habilitación normativa que las distintas leyes en la materia contienen a favor del Consell y dada la afectación de diferentes consellerias, se podría aprobar el plan a través de un Decreto del



Consell que a su vez habilitara a los consellers competentes para su desarrollo en determinados temas menores. También cabría la aprobación conjunta de una orden por las Consellerías afectadas.

TERCERA.- Sobre la inderogabilidad singular del reglamento

La segunda de las cuestiones planteadas viene referida a la inderogabilidad singular del reglamento y la posible nulidad de la Resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Medio Natural y Animal, por la que se aprueba el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural para la campaña 2023.

La inderogabilidad singular de los reglamentos es el principio jurídico que establece que una resolución administrativa de carácter particular no podrá contradecir lo establecido en un reglamento que ha sido dictado y aprobado por las autoridades competentes.

Viene regulada en el artículo 37 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el artículo 41 de la Ley 5/1983 de 30 de diciembre, del Consell.

Dispone el artículo 37 de la Ley 39/2015 que las resoluciones administrativas de carácter particular no podrán vulnerar lo establecido en una disposición de carácter general, aunque aquéllas procedan de un órgano de igual o superior jerarquía al que dictó la disposición general. En el apartado 2, que son nulas las resoluciones administrativas que vulneren lo establecido en una disposición reglamentaria, así como aquellas que incurran en alguna de las causas recogidas en el artículo 47.

Entiende el órgano consultante que la Resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Medio Natural y Animal, por la que se aprueba el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural para la campaña 2023 es un acto administrativo que contradice lo establecido en normas reglamentarias. En particular lo establecido en el Decreto del President por el que se establece el número y denominación de las consellerías, así como sus atribuciones y en los Decretos por los que se aprueban los Reglamentos Orgánicos y Funcionales de la Consellería de Agricultura, Ganadería y Pesca y de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, que delimitan las competencias de los órganos superiores de la Administración.

Y ello porque la Resolución, después de aprobar el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural para la campaña 2023, dispone que el mismo *se aplicará en las tareas relativas a la gestión de la paja de la cosecha del año 2023. Es así puesto que las próximas cosechas del arroz, la gestión de la paja y rastrojos, serán reguladas por una norma propia de la administración competente en agricultura, dado que puede establecer estrategias de trabajo más eficaces, por las sinergias de trabajo existentes con el sector agrícola y ganadero, con la colaboración de los órganos administrativos competentes en materia de residuos y medio natural.*

Efectivamente, un acto administrativo no es un acto normativo que pueda innovar el ordenamiento jurídico, sino un acto de aplicación del derecho. Una resolución administrativa no es un instrumento adecuado para otorgar potestad reglamentaria a un órgano concreto o para imponer la obligación de dictar una norma, como hace la cláusula señalada. La potestad de aprobar una norma reglamentaria ha de venir prevista en una Ley o en una norma reglamentaria superior que habilite al órgano inferior a regular determinados aspectos de una materia.

Tampoco puede una resolución administrativa atribuir a un órgano la competencia en una determinada materia. La competencia establecida en las leyes y normas reglamentarias es



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

irrenunciable y sólo puede ser ejercida por los órganos que la tengan atribuida como propia (salvo en casos de delegación o avocación).

La potestad reglamentaria autonómica viene atribuida por el artículo 29 del Estatuto de Autonomía al Consell y así lo recoge el artículo 31 de la Ley del Consell. Los artículos 32 y 37 de esta Ley contemplan también la potestad reglamentaria que los titulares de las Consellerias ejercen a través de las Órdenes en las materias propias de su departamento. Las normas que sean consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria se ajustarán a la jerarquía normativa del artículo 32 de la Ley del Consell.

Si hasta ahora, año tras año, el Plan de gestión de la paja del arroz para cada campaña se ha aprobado por la dirección general o de la Conselleria competentes en gestión de espacios naturales, es porque ese órgano administrativo ostenta la competencia para planificar y regular los usos y actividades dentro de un parque natural y esa competencia no puede alterarse a través de un simple acto administrativo. Tampoco puede un acto administrativo atribuir a un órgano la potestad reglamentaria para la aprobación de normas, como pretende hacer la Resolución de 15 de septiembre de 2023 citada, cuando dice que otro órgano administrativo -la conselleria competente en agricultura- regulará por una norma.

Por ello, ese concreto apartado de la Resolución podría considerarse nulo de pleno derecho y tenerse por no puesto, por contradecir lo previsto en las normas reguladoras de la competencia y de la potestad reglamentaria.

No obstante, en virtud del principio de conversión de actos viciados y de conservación de actos y trámites, el resto del contenido de la resolución, es decir las determinaciones del plan de gestión de la paja, debe considerarse válida. En cualquier caso, la resolución se dictó con un plazo de eficacia determinado, limitado a la campaña del arroz 2023.

CUARTA.- SOBRE LA PUBLICIDAD DEL PRESENTE INFORME

En la solicitud de informe se consulta también sobre la obligación de publicar el presente informe, conforme al artículo 27 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015. La nueva Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, cuyo Título I ya ha entrado en vigor, prevé en su artículo 16.2:

2. Además, la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes jurídicos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Tiene que ser necesaria consulta previa a la Abogacía General de la Generalitat con carácter preceptivo.

La disposición final Segunda de la Ley 1/2022, en su apartado segundo, señala que:

2. Permanecerán en vigor, en todo lo que no se oponga a esta ley y hasta que no se deroguen expresamente, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de buen gobierno de la Generalitat. El Consell tendrá que realizar, si procede, las modificaciones normativas necesarias para adaptar el contenido de estos decretos a lo que establece esta ley



Presidencia

Abogacía General de la Generalitat

Por su parte, el artículo 27.2 del Decreto 105/2017, de desarrollo de la Ley 2/2015, ubicado en el capítulo I del Título II, dedicado a la publicidad activa, dispone que:

Asimismo, las subsecretarías publicarán, previa consulta preceptiva a la Abogacía General de Generalitat, aquellos informes jurídicos de la misma que den respuesta a consultas planteadas en la medida que supongan una interpretación del derecho, de los derechos garantizados en la normativa vigente en materia de transparencia o que tengan efectos jurídicos, con los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, especialmente en los artículos 14.1.º, letras f) y k) y 18.1.b).

Por cuanto antecede, no apreciando que estemos ante la concurrencia de ninguno de los límites previstos en la Ley 19/2013, entendemos que el presente informe jurídico debe ser objeto de publicidad.

QUINTA.- CONCLUSIONES

Primera.- Hasta la fecha, los planes de gestión de la paja del arroz en la Albufera han sido aprobados por la Conselleria competente en materia de espacios naturales que, en anteriores legislaturas, era también la competente en materia de agricultura, por lo que no se generó duda en relación a la competencia para aprobarlos.

Segunda.- La principal competencia para la aprobación del plan, a juicio de la Abogada que suscribe, corresponde a la conselleria o dirección general competente en gestión de parques naturales y Red Natura 2000, por el ámbito territorial afectado que coincide con un parque natural. Por ello y por establecer normas sobre la gestión de los usos agrícolas y sus residuos en el parque, sería conveniente regular esta materia en el PRUG del Parque Natural de la Albufera, en tramitación.

Tercera.- Al existir muchas otras competencias afectadas por la aprobación del plan (residuos, contaminación atmosférica, incendios forestales, agricultura, sanidad vegetal, condicionalidad de la PAC), quedaría justificaría la aprobación conjunta del plan por las consellerias afectadas.

Cuarta.- Para dotar de estabilidad y seguridad jurídica a sus destinatarios y a la propia Administración, la aprobación del plan podría hacerse a través de una norma reglamentaria (Decreto del Consell u Orden de las Consellerias afectadas) lo que, a su vez, permitiría introducir no simplemente meras intenciones propias de los planes y necesitadas de posterior desarrollo o instrucciones, sino verdaderas normas jurídicas con efectos frente a terceros y con vocación de permanencia en el tiempo.

Quinta.- El inciso de la resolución de 15 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Medio Natural y Animal, por la que se aprueba el Plan de gestión de la paja del arroz en el Parque Natural para la campaña 2023, en el que se remite a una norma a aprobar por la Conselleria competente en agricultura para la aprobación de los futuros planes podría resultar nulo de pleno derecho por contravenir las normas sobre distribución de competencias y sobre la atribución de la potestad reglamentaria a favor de un órgano, que no puede hacerse por un acto administrativo. No obstante, la citada resolución ha perdido su eficacia por haber finalizado la campaña 2023 para la que se dictó.

Es todo cuanto procede informar, en Valencia en el día de la fecha de la firma electrónica.

LA ABOGADA DE LA GENERALITAT