

ASUNTO: Informe jurídico sobre el proyecto de Decreto del Consell, de desarrollo de la Ley 4/2006 de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana

Mediante comunicación interna de la Subsecretaria se adjuntó petición de informe jurídico relativo al borrador de proyecto de decreto referenciado. De conformidad con las funciones de asesoramiento en derecho de la Abogacía General de la Generalitat previstas en el artículo 5.2 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat y en el Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, se emite el siguiente informe preceptivo basándose en las siguientes,

CONSIDERACIONES

PRIMERA: OBJETO DE INFORME Y LEGISLACIÓN APLICABLE

El objeto del presente informe es el proyecto de Decreto del Consell, de desarrollo de la Ley 4/2006 de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana.

La finalidad del proyecto de decreto objeto de informe es conseguir el desarrollo de determinadas medidas previstas en la Ley 4/2006 que no se están ejecutando debido a la falta de desarrollo reglamentario y resolver determinadas dudas que se estaban generando en la interpretación de la citada Ley.

Ostenta la Generalitat competencia para aprobar el presente reglamento al amparo del art 50.6 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Comunitat Valenciana competencia, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, para el desarrollo legislativo y la ejecución de la materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de la Generalitat para establecer normas adicionales de protección.

Observamos, por tanto, como la Comunitat Valenciana si bien ostenta competencia para legislar y ejecutar en materia de protección del medio ambiente, esa competencia no es exclusiva (a diferencia de las competencias que enumera el art 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana) sino que debe realizarse en el marco y en los términos que establezca la legislación básica del Estado.

Junto con este desarrollo de la legislación básica del Estado, entendemos que puede la Comunitat Valenciana (al igual que cualquier Comunidad Autónoma), dictar normas adicionales de protección que complementen las bases estatales dado que así lo permite expresamente el art 149.1.23 CE y, en nuestro ordenamiento jurídico, el art 50.6 EACV.

La propia disposición final primera de la Ley 4/2006 faculta de forma expresa al Consell para que dicte cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para la aplicación y desarrollo de esta ley y prevé que reglamentariamente se establecerán los mecanismos de gestión necesarios para el desarrollo de la Ley 4/2006.

Para analizar la conformidad a derecho del proyecto de decreto remitido debe tenerse en cuenta la siguiente normativa:

- .- Ley 4/2006, de 19 de mayo, de la Generalitat, de Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana
- .- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana
- .- Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.
- .- LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres
- .- Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.
- .- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- .- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
- .- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del menor (modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio).
- .- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las familias numerosas. (modificada por Ley 26/2015, de 28 de julio).
- .- 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
- .- 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.

SEGUNDA: SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

Respecto el contenido del proyecto de decreto remitido, el mismo es muy amplio. Analizando el mismo realizamos las siguientes observaciones:

a.- El art 1 del proyecto de Decreto define lo que se entiende por árbol o ejemplar arbóreo, conjunto arbóreo, arboleda y coeficiente de monumentalidad, conceptos que no están definidos en la Ley 4/2006 que sólo concreta lo que debe entenderse por “patrimonio arbóreo monumental” y por “arbóreo”. Definiciones que entendemos son conformes a derecho y dan más claridad a los conceptos previstos en la Ley 4/2006.

b.- Amplía la protección a los conceptos que introduce y a su entorno de protección. En efecto, amplía la protección a las arboledas protegidas y al entorno de protección de árboles y arboledas. (art 4 y 5 del proyecto de Decreto). Consideramos que hubiera sido más adecuado establecer esta mayor protección desde la Ley 4/2006.

c.- En el art 3 del proyecto de Decreto y anexo I se desarrolla el art 5 de la Ley 4/2006 en su redacción dada por Ley 1/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat que difiere al desarrollo reglamentario la definición de lo que debe entenderse por “coeficiente de monumentalidad”.

d.- El art 6 del proyecto de Decreto regula el procedimiento para la protección expresa. Este precepto amplía lo dispuesto en el art 7 de la Ley 4/2006 respetando lo dispuesto en dicho precepto.

e.- El art 7 del proyecto de Decreto regula la inclusión en el Catálogo de los árboles y arboledas monumentales de interés local. Este precepto prevé qué documentación tienen que presentar los ayuntamientos para inscribir en el Catálogo los árboles y arboledas monumentales de interés local. Recomendamos que en el texto de proyecto de decreto cuando se hace referencia a catálogo se mencione expresamente que es el catálogo de árboles monumentales y singulares de la Comunitat Valenciana previsto en el art 8 de la Ley 4/2006.

f.- El art 8 del proyecto de decreto regula la descatalogación. En este precepto hace referencia al Catalogo de Patrimonio Arbóreo Monumental. Recordamos que la Ley 4/2006 no hace referencia a dicho Catálogo sino al Catálogo de árboles monumentales y singulares de la Comunitat Valenciana, por lo que debe utilizarse la denominación que utiliza la Ley 4/2006.

g.- El art 9 del proyecto de Decreto regula el centro gestor del Patrimonio Arbóreo Monumental de la Comunitat Valenciana y menciona el art 12 de la Ley 4/2006 estableciendo que “ el centro gestor previsto en el art 12 de la Ley 4/2006 será el que corresponda según el reglamento orgánico y funcional de la conselleria competente en medio ambiente”.

En primer lugar debe cambiarse el título del precepto por las razones comentadas en la letra anterior. En segundo lugar, el art 12 de la Ley 4/2006 regula las actuaciones y aprovechamientos siendo el art 8 el que hace referencia al órgano gestor y siendo el propio art 8 de la Ley 4/2006 el que especifica que el órgano gestor es la Dirección General competente en materia de medio natural, por lo que debe darse otra redacción

especificando que el órgano gestor es dicha Dirección General y haciendo referencia al art 8 de la ley 4/2006 en lugar del art 12 de dicho texto legal.

h.- El art 10 del proyecto de Decreto prevé una serie de actuaciones que se entienden autorizadas “ex lege” en virtud de dicho precepto. Este precepto reproduce lo dispuesto en el art 12 de la Ley 4/2006 añadiendo la siguiente actuación autorizada: “ Las podas leves y de fructificación, los tratamientos fitosanitarios, el pastoreo moderado y aquellas otras actividades tradicionalmente acometidas para el mantenimiento de los árboles objeto de aprovechamiento agropecuario y su entorno, y para la legítima extracción de rentas de sus producciones, siempre que no pongan en peligro la supervivencia de los árboles y arboledas protegidos”.

Entendemos que dado la amplitud de estas actuaciones podría conseguirse el efecto contrario al que pretende tanto la Ley 4/2006 como el proyecto de Decreto objeto de informe, que es proteger el patrimonio arbóreo monumental, dado que esta autorización contempla conceptos jurídicos indeterminados como “podas leves”, “pastoreo moderado” y “legítima extracción de rentas” y contiene conceptos cuyo ámbito no sabemos exactamente cual es como es el de “otras actividades tradicionalmente acometidas para el mantenimiento de los árboles”.

En cualquier caso, además de recomendar que se defina en el propio texto el alcance de los conceptos jurídicos indeterminados citados, recordamos que debe interpretarse restrictivamente el ámbito de estas actuaciones.

i.- El art 11 del proyecto de Decreto desarrolla lo dispuesto en el art 10 de la Ley 4/2006, precepto que entendemos es conforme a derecho.

j.- Junto con este análisis del contenido, debe tenerse en cuenta que debe incluirse en el preámbulo la justificación de la adaptación de este Decreto a los principios del art 129 de la Ley 39/2015 y citarse, al amparo del art 13 del Decreto 24/2009, en la fórmula aprobatoria del preámbulo los informes o consultas preceptivos que se hayan tenido que solicitar.

TERCERA: SOBRE LA TRAMITACIÓN Del DECRETO

Debe seguirse el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general prevista en el art 43 de la Ley del Consell y en el art 53 a 55 del Decreto 24/2009, sin perjuicio de otras disposiciones que, en su caso, puedan establecer trámites o informes específicos adicionales.

Recordamos que por Acuerdo del Consell de 12 de enero de 2018 se ha elaborado el Plan Normativo de la Administración de la Generalitat para 2018 y en el mismo se incluye el proyecto de decreto de desarrollo de la Ley 4/2006.

El procedimiento exige que conste la siguiente documentación:

1.º- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto. Consta memoria justificativa. Recordamos que en el preámbulo no se menciona que el proyecto de Decreto respeta los principios del art 129 de la Ley 39/2015, pero sí que se contiene esta previsión en el informe de justificación. Por lo que dado que el art 139 citado exige que la justificación se realice en el preámbulo del Decreto, debe plasmarse lo mismo que se cita en el informe justificativo en dicho preámbulo.

En efecto, el art 129.1 de la Ley 39/2015 establece:

“1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”

2.º- Memoria económica sobre la estimación del coste. No conlleva coste.

3.º- Remitir a las Consellerias en las que pueda incidir para que emita informe. Consta en el expediente informe en el que se entiende que por el objeto del decreto se considera que no influye el mismo en las competencias de otras consellerias y por lo tanto, se omite el trámite de remitir a las consellerias el texto del proyecto de decreto.

4.º- Respecto al trámite de audiencia e información pública y consulta previa, se ha realizado tanto el trámite de información pública como el de consulta previa y el de audiencia. No se han hecho ni alegaciones ni se han emitido opiniones por parte de ciudadanos, organizaciones y asociaciones.

No se ha presentado el proyecto de Decreto objeto de informe en la Mesa Forestal de la Comunitat Valenciana. A estos efectos, la Orden 15/2013, de 25 de julio, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, por la que se regula la Mesa Forestal de la Comunitat Valenciana atribuye a la mesa forestal citada la competencia de emitir informe sobre los proyectos o anteproyectos normativos que tengan incidencia en materia forestal.

El presente reglamento se refiere únicamente al patrimonio arbóreo monumental, esto no obstante, recomendamos que se emita informe o se añada en la memoria justificativa un párrafo en el que se cite que el decreto objeto del presente informe no tiene

incidencia en materia forestal a los efectos de solicitar informe de la Mesa Forestal de la Comunitat Valenciana.

En cualquier caso, no estableciéndose ni por la Ley 3/1993 ni por el Decreto 58/2013 ni por la orden citada, el carácter preceptivo de dicho informe, entendemos que al amparo del art 80.1 de la Ley 39/2015 dicho informe es facultativo y no vinculante.

5º.- Sobre la necesidad informe Consejo Jurídico Consultivo, el art 10.4 de la Ley 10/1994 establece que es preceptivo el informe del Consejo Jurídico Consultivo en los proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones.

Consideramos que estamos ante el desarrollo reglamentario de la Ley 4/2006, por lo que consideramos que es preceptivo el informe del Consell Jurídic Consultiu y más teniendo en cuenta que el propio Consell Jurídic Consultiu ha interpretado el concepto de “normas que se dicten en ejecución de leyes” es un sentido muy amplio entendiendo que abarca también “normas que dan cumplimiento a la regulación de superior rango”(dictamen 308/2017, de 4 de mayo de 2017, dictamen 324/2017, de 10 de mayo, entre otros).

6º. - Además debe constar en el expediente una memoria de análisis de impacto normativo en la que se pronunciarán sobre el impacto de género, impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia y el impacto de la normativa en la familia exigidos por el art 19 de la LO 3/ 2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el art 2 de la Ley 30/ 2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, art 22 quinquies de la LO 1/1996 y DA 10ª de la Ley 40/2003 respectivamente.

Ninguna de las disposiciones normativas citadas hacen referencia a que este informe deba emitirse por órgano especializado, ni independiente, ni diferente, dado que sólo hacen referencia a la necesidad de los informes.

Sí que hace referencia la normativa valenciana a qué órgano debe elaborar el mismo en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, tras la modificación realizada por la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, que ha introducido un art 4.bis. Este precepto establece:

“Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de

acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”

También ha introducido la Ley 13/2016 un apartado tercero al art 6 de la Ley 2/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana. Este precepto establece: “Asimismo la Ley A tal fin, los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación.”

Consta en el expediente informe estos informes emitidos por el Director General del Medio Natural y Evaluación Ambiental.

7º.- Consta informe favorable exigido por la Instrucción de Servicio nº 4/2012 sobre coordinación informática de proyectos normativos y actos administrativos.

Por todo lo expuesto, emitimos la siguiente,

OBSERVACIÓN

ÚNICA: Entendemos que es conforme a derecho el proyecto de Decreto objeto del presente informe y su tramitación, debiéndose tener en cuenta las observaciones realizadas en el fundamento segundo, letras “f”, “g” y “j”.

Es cuanto se tiene que informar.

Valencia, a 3 de abril de 2018

Abogada de la Generalitat

VºBº Abogada Coordinadora

Cargo: Abogada Coordinadora

el 06/04/2018 12:13:14

nez