

DICTAMEN A L'AVANTPROJECTE DE LLEI, DE LA GENERALITAT, DE L'HORTA DE VALÈNCIA

D'acord amb les competències atribuïdes al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana per la Llei 1/2014, de 28 de febrer, i prèvia la tramitació corresponent, el Ple del Comité, en la seua sessió ordinària celebrada el dia 22 de febrer de 2017, emet el següent Dictamen.

I.- ANTECEDENTS

El dia 7 de febrer de 2017 va tenir entrada en la seu del CES-CV, escrit del sotssecretari de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, Sr. Francesc de Borja Signes Núñez, sol·licitant l'emissió del preceptiu Dictamen de l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, de l'Horta de València, de conformitat amb el que es disposa en l'article 4, punt 1, apartat a), de la Llei 1/2014, de 28 de febrer, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

Al costat del text de l'Avantprojecte de Llei, s'ha remés a esta Institució l'Informe la Memòria econòmica, la Memòria de conveniència i oportunitat, l'Informe de les al·legacions realitzades per les Conselleries i l'Informe de l'Advocacia de la Generalitat.

De forma immediata, es va convocar la Comissió de Programació Territorial i Medi ambient per a elaborar l'Esborrany de Dictamen, segons disposa l'article 41.1 de l'esmentat Reglament.

El dia 13 de febrer de 2017 es va reunir la Comissió de Programació Territorial i Medi ambient, per a elaborar l'esborrany de Dictamen a l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, de l'Horta de València, text que va ser exposat en esta sessió pel Sotsdirector General d'Ordenació del Territori i Paisatge de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, Sr. Vicente Domènech Gregori.

Novament, el dia 20 de febrer de 2017, es va tornar a reunir la Comissió de Programació Territorial i Medi ambient per a continuar amb l'elaboració de l'Esborrany de Dictamen a l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, de l'Horta de València.

Este esborrany de Dictamen va ser elevat al Ple ordinari del dia 22 de febrer de 2017 i aprovat, per unanimitat, segons el que es preceptua en l'article 17.5 del Reglament d'Organització i Funcionament del CES-CV.

II.- CONTINGUT

L'Avantprojecte de Llei, objecte del present Dictamen, consta d'Exposició de Motius i 47 articles, distribuïts en vuit Capítols, dues Disposicions Addicionals, dues Disposicions Transitòries, dues Disposicions Finals i un Annex.

L'Exposició de Motius arreplega les competències en l'exercici de les quals es dicta la Llei, els objectius i finalitats que es pretenen aconseguir i les línies generals del seu contingut.

Així, s'indica que la Generalitat té competències exclusives en matèria d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge, de conformitat amb l'establert en la Constitució Espanyola i l'article 49.1.9º de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana. D'altra banda, el desenvolupament productiu de l'Horta de València es troba justificat en el mateix Estatut d'Autonomia en el seu article 49.3.3º.

La Llei estatal 45/2007, de 13 de desembre, per al desenvolupament sostenible del medi rural, inclou determinacions que es poden aplicar a l'horta com a àmbit susceptible de potenciar i rebre ajudes dins dels programes agraris i d'ús públic que la desenvolupen.

La Llei de l'Horta de València pretén configurar un espai viu i sostenible des de la triple dimensió econòmica, ambiental i social, preservant l'Horta com un sistema productiu, ambiental i cultural integrat, l'element bàsic del qual són les persones que es dediquen a l'agricultura.

En relació a la seua estructura, en el **Capítol I "Disposicions generals"**, articles 1 a 5, es regula l'objecte, objectius, àmbit d'aplicació de la norma, la funció social i pública de l'horta valenciana i l'actuació dels poders públics per a integrar els objectius i accions necessàries per a la sostenibilitat de l'activitat agrària i la conservació i utilització racional del patrimoni natural, cultural i paisatgístic de l'horta valenciana, amb independència de la seua titularitat o règim jurídic.

El **Capítol II "Elements constitutius de l'Horta de València"**, articles 6 a 17, se centra en els elements bàsics que definixen i caracteritzen l'Horta de València, incloent-hi no solament els elements estructurals, morfològics o de patrimoni de l'Horta sinó les persones que es dediquen a l'agricultura.

El **Capítol III "Pla d'Acció Territorial d'Ordenació i Dinamització de l'Horta de València. Règim jurídic dels sòls de l'Horta de València"**, articles 18 a 24, contempla la formulació i aprovació d'un pla d'acció territorial, com a instrument d'ordenació supramunicipal al que s'han d'adaptar els plans urbanístics dels municipis que integren l'àmbit de l'Horta. Este pla proposarà un règim jurídic per als sòls de l'Horta, com a sòls protegits, i de compatibilitat amb els diferents usos i activitats que puguen implantar-se per a mantenir l'Horta com a espai productiu, preservant els seus valors, béns i serveis per al conjunt de la societat.

El **Capítol IV "Règim jurídic del sòl agrari infrautilitzat de l'Horta de València"**, articles 25 a 28, estableix un sistema d'arrendament forçós a favor d'un tercer que es dedique activament a l'agricultura, una vegada determinat l'incompliment de la funció social, amb l'expropiació del dret d'ús i aprofitament de les terres de cultiu.

En el **Capítol V "Classificació i zonificació del sòl de l'Horta de València"**, articles 29 a 38, es consideren dos instruments urbanístics de recuperació de l'Horta: l'enclavament i el sector de recuperació de l'Horta de València, que es desenvoluparan sobre sòls degradats de l'Horta. Amb estos instruments es pretén rehabilitar construccions en mal estat de conservació o permetre un índex d'edificabilitat reduït.

El **Capítol VI "L'Ens Gestor de l'Horta de València"**, articles 39 a 44, preveu la creació d'este ens, adscrit a la conselleria amb competència en matèria d'agricultura i desenvolupament rural. Entre les seues funcions destaquen la gestió dels fons assignats per les diferents administracions o els obtinguts mitjançant instruments financers; el suport a la promoció, comercialització i diferenciació dels productes de l'Horta; o la gestió del mercat de terres, així com noves tipologies de contractació sostenible.

El **Capítol VII "El Pla de Desenvolupament Agrari"**, article 45, defineix l'esmentat pla, les principals línies del qual estratègiques són la millora de les estructures agràries i la professionalització de les explotacions; el relleu generacional; l'incentivament de les produccions de qualitat; la millora dels canals de comercialització; o fomentar la diversificació de les rendes agràries.

El **Capítol VIII "Registre d'Explotacions Agràries Professionals i Transmissió de Campos de Cultius"**, articles 46 i 47, regula un Registre d'Explotacions Agràries professionals de l'Horta de València com a requisit indispensable per a beneficiar-se de les accions o instruments que desenvolupe l'Ens Gestor de l'Horta de València.

La **Disposició Addicional Primera** fa referència a una exempció parcial de l'estàndard de parc públic de xarxa primària de la legislació urbanística per a aquells municipis que protegeixen els seus sòls d'Horta amb la condició de desenvolupar programes d'ús públic en la mateixa sense pertorbar l'activitat agrària.

La **Disposició Addicional Segona** indica que la Conselleria competent en matèria d'ordenació del territori posarà a la disposició dels Registradors de la Propietat un accés a tots els plans d'acció territorial, sí com a les seues modificacions aprovades definitivament i en vigor.

La **Disposició Transitòria Primera** exigeix el planejament urbanístic i, de les declaracions d'interés comunitari, que no compten amb aprovació definitiva a les determinacions de la Llei.

La **Disposició Transitòria Segona** regula un règim de fora d'ordenació, no solament per a les construccions que no s'adapten a les determinacions de la Llei, sinó també per als elements impropis d'estes.

En la **Disposició Final Primera** es faculta al Consell per a dictar les disposicions necessàries per al desenvolupament i execució de la present Llei.

Per la seua banda, la **Disposició Final Segona** estableix que la present llei entrarà en vigor l'endemà de la seua publicació en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

L'Avantprojecte de Llei inclou un annex relatiu a l'àmbit d'aplicació de la Llei de l'Horta de València, en el qual s'indica que la delimitació concreta de l'àmbit de la llei es concretarà en el Pla d'Acció territorial d'Ordenació i Dinamització de l'Horta de València.

III.- OBSERVACIONS DE CARÀCTER GENERAL

L'Informe sobre la Memòria Econòmica de l'Avantprojecte de Llei de l'Horta de València indica que amb esta norma no s'està compromentent algun tipus de despesa pública. El CES-CV entén que hi ha instruments de gestió i ordenació proposats en l'Avantprojecte que poden tenir una repercussió econòmica i, per tant, han de regular-se mecanismes de finançament per a poder executar determinades actuacions previstes en la present Llei, que suposen una ineludible despesa pública.

En relació a l'observació anterior, cal indicar que l'elaboració de l'Avantprojecte de Llei no ha comptat amb un informe tècnic de viabilitat que permeta valorar amb precisió les necessitats i quanties de les dotacions públiques perquè les persones propietàries puguen continuar amb l'activitat agrària.

El Comité considera que l'abandó de les explotacions es produïx, fonamentalment, per l'escassa rendibilitat de les explotacions. Per açò, el CES entén que l'arrendament forçós i la cessió temporal d'ús previst en la present Llei hauria de revisar-se, per a garantir els principis d'equitat i de seguretat jurídica.

D'altra banda, cal indicar que al llarg del text normatiu no es fa referència a les competències dels Registradors de la Propietat, als qui se'ls posarà a la seua disposició un accés, mitjançant la corresponent aplicació informàtica, a tots els plans d'acció territorial i les seues modificacions, segons s'arreplega en la Disposició adicional segona.

El Comité entén que hi ha altres zones geogràfiques a la Comunitat Valenciana que són susceptibles de regulació per una llei de l'horta, per la qual cosa, caldria ampliar l'àmbit d'aplicació més enllà del delimitat en l'Annex de l'Avantprojecte de Llei que és l'espai de domini dels regadius històrics de les Séquies del Tribunal de les Aigües de la Vega de València, la Reial Séquia de Montcada, el Canal del Túria, Francs,

Marjals i Extremals i les Hortes de les poblacions de Picanya, Paiporta, Torrent i Catarroja. Per tant, hauria d'elaborar-se una Llei de l'Horta de la Comunitat Valenciana, amb les especificitats de cada zona geogràfica.

L'Avantprojecte de Llei incorpora una sèrie de conceptes nous com a sobirania alimentària, agricultura ecològica, explotació protegida, entre altres, que haurien de quedar clarament definits en l'articulat de la norma.

Finalment, el Comité proposa que les referències que al llarg del text s'efectuen al "*Pla d'Acció d'Acció Territorial d'Ordenació i Dinamització de l'Horta de València*", haurien de substituir-se per "*Pla d'Acció Territorial d'Ordenació, Protecció i Dinamització de l'Horta de València*".

IV.- OBSERVACIONS A L'ARTICULAT

Article 1. Objecte de la Llei

En coherència amb l'última observació de caràcter general, el CES-CV considera que el text hauria de fer referència entre els objectes de la Llei a la protecció de l'Horta, en lloc de la preservació, en entendre que esta és conseqüència de la protecció.

Article 2. Objectius de la Llei

En el punt 2, apartat b) d'este article, és necessari incloure també "*criteris de finançament*" per a garantir una conservació activa dels sòls de l'Horta.

Per la seua banda, en l'apartat d) hauria d'afegir-se que en l'òrgan de gestió que es preveu crear per a impulsar i gestionar l'activitat econòmica de l'Horta, entre altres accions, "*estaran representats tots els actors de l'Horta i de forma majoritària els agricultors i agricultores a través de les seues organitzacions professionals*".

Article 4. Funció social i pública de l'Horta de València

Com ja s'ha arreglat en les observacions de caràcter general, l'Avantprojecte hauria de definir clarament alguns conceptes nous, entre altres, el de sobirania alimentària que apareix duplicat en el punt 1 d'este article.

Article 5. Deures dels poders públics.

En el punt 1, la Llei ha de deixar clar que la sostenibilitat de l'activitat agrària tindrà com a prioritat garantir la seua rendibilitat econòmica.

En l'apartat a) del punt 2, el CES-CV entén que les Administracions Públiques promouran la participació ciutadana i les activitats que contribuïsquen a aconseguir els

objectius de la Llei, *basant esta participació en els agricultors i agricultores professionals, mitjançant les organitzacions professionals agràries.*

La millora de les condicions econòmiques a les quals fa referència el punt 2, apartat b) d'este article, destinades a garantir el relleu generacional, han d'anar dirigides a la *"sostenibilitat econòmica de les explotacions"*.

Article 6. Elements de l'Horta de València.

Dins de l'apartat a), el CES-CV suggerix referir-se a les persones que es dediquen a l'agricultura de *forma professional*.

En les hortes existixen uns ecosistemes propis que s'han anat gestant durant centenars d'anys i que són mereixedors de ser destacats com a elements bàsics que definixen i caracteritzen les hortes dins del patrimoni natural i dels quals formen part la flora i la fauna. Per açò, el CES-CV proposa modificar la redacció de l'apartat f), amb el següent tenor.

"f) El patrimoni natural (ecosistema)."

Article 7. L'agricultor i agricultora

El Comité proposa modificar el títol d'este article, en coherència amb el seu contingut, passant a denominar-se *"L'agricultor i l'agricultora professional"*.

Article 9. El sòl d'alta capacitat agrològica

El CES-CV entén que la classificació de sòl de l'Horta com a sòl no urbanitzable protegit ha de preveure uns instruments financers per a compensar als agricultors i agricultores.

D'altra banda, la conservació del sòl d'alta capacitat Agrològica ha de considerar-se com un objectiu estratègic dels poders públics des del punt de vista de la *"sostenibilitat tan econòmica com a ambiental"*.

Finalment, el CES-CV torna a reiterar la necessitat d'aclarir el concepte de sobirania alimentària.

Article 11. El patrimoni arquitectònic

El Comité considera que l'apartat a) d'este article hauria d'incloure com a patrimoni arquitectònic de l'Horta de València les construccions d'*"activitats agràries i complementàries"*.

Article 13. El patrimoni natural

El Comité entén que este article hauria de regular l'elaboració d'un catàleg d'arbres singulars de l'Horta de València. Així mateix, considera que els espais naturals protegits situats en l'àmbit de l'Horta han de regir-se per la seua legislació i els seus instruments "*financers*", d'ordenació i de gestió específics.

Article 14. La xarxa de camins i sengles històriques

El CES-CV estima que en els instruments de desenvolupament de la Llei, a més d'identificar-se la xarxa de camins, "*avaluarà el seu estat i preveurà mecanismes per al seu manteniment*".

Article 15. L'estructura i *parcel·lació de l'Horta de València

El CES-CV entén que hauria de realitzar-se un estudi *parcel·lari amb la finalitat d'augmentar la productivitat de les parcel·les, respectant en tot cas, el màxim possible, l'estructura parcel·laria.

Article 16. L'activitat agrària

En el punt 2, el Comité considera que els plans de desenvolupament de l'activitat agrària es formularan amb la finalitat de potenciar i "*incentivar*" el funcionament de l'Horta com un sistema productiu viu i competitiu, i per a açò és necessari conèixer abans de l'aprovació de la Llei, quins són estos plans i la *disponibilitat pressupostària* per a dur-los a terme.

Article 18. El Pla d'Acció Territorial d'Ordenació i Dinamització de l'Horta de València

Com ja hem observat anteriorment, seria convenient introduir el terme "*Protecció*" en el títol del Pla d'Acció Territorial.

El CES-CV estima que el Pla ha de contenir els "*mecanismes de finançament*" del mateix.

Article 19. La Infraestructura Verda de l'Horta de València

El CES-CV proposa la modificació dels punts 1 i 4 d'este article, amb el següent tenor:

"1. El Pla d'Acció Territorial d'Ordenació, **Protecció** i Dinamització de l'Horta de València definirà la Infraestructura Verda, d'acord amb els articles 4 i 5 de la Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació del territori, urbanisme i paisatge, de la Comunitat Valenciana, a fi de protegir i recuperar els valors ambientals, paisatgístics i culturals de l'horta, les seues Agrosistemes i patrons ecològics i culturals de l'Horta, mitigar els efectes del canvi climàtic i dels riscos naturals i induïts, **garantir la seua correcta articulació amb els nuclis urbans**, així com procurar l'ús públic sostenible que siga compatible amb l'activitat agrària".

"4. El Pla d'Acció Territorial podrà delimitar les zones on haurà de mantenir-se el sistema del regadiu tradicional per gravetat, siga a solc o inundació, sense perjudici de la introducció de millores en la qualitat de l'aigua i en la seua distribució. Les actuacions que es porten a terme en esta matèria seran compatibles amb la preservació dels valors econòmics, ambientals, patrimonials i culturals d'este sistema de regadiu, **respectant el manteniment de la biodiversitat**".

Article 20. El paisatge de l'Horta de València

En el punt 1, apartat b), el CES-CV proposa incloure una referència als mecanismes de control necessaris per a garantir la seguretat i evitar el vandalisme en les explotacions agràries.

En relació a l'apartat d), del punt 3, seria més adequat substituir l'expressió "*...s'eliminaran els elements que resulten discordants...*", per "*... incentivarà l'eliminació dels elements que resulten discordants...*".

En l'apartat g), del mateix punt 3, caldria matisar que en les noves edificacions es fixarà una reculada mínima de 3 metres als límits de parcel·la i de 5 metres des dels eixos dels camins d'accés, "*a excepció de les casetes de reg localitzat*", segons el patró tradicional.

Article 21. Protecció del medi ambient

El Comité considera que la redacció del punt 1 hauria de millorar-se, introduint alguna modificació, quedant el text definitiu com a continuació s'indica.

*"1. Es fomentarà i **incentivarà** el manteniment i regeneració **dels ecosistemes** i les masses vegetals presents en l'Horta, i especialment les relacionades amb les construccions tradicionals, camins i cursos d'aigua, tot açò sense perjudici del correcte manteniment d'estos últims per a mantenir la capacitat hidràulica dels llits i evitar la propagació de malalties"*.

Quant al punt 2, el CES-CV entén que, d'una banda, han de fomentar-se les millors pràctiques d'agricultura tradicional, sostenible i ecològica; i per un altre, caldria eliminar l'última part del punt, quedant la següent redacció:

"2. Es fomentaran les millors pràctiques d'agricultura tradicional, sostenible i ecològica, reduint l'ús de productes fitosanitaris i fertilitzants de síntesis, potenciant l'ús d'aquells més respectuosos amb el medi ambient."

Article 23. Condicions generals per a les infraestructures en l'àmbit de l'Horta de València

En el punt 1, apartat i), el CES-CV proposa, en concordança amb l'observació realitzada al punt 1 de l'article 20, introduir "*mecanismes de control*" en les infraestructures que es dissenyen en les vores urbanes, com a elements de transició entre la ciutat i l'Horta.

Capítol IV. RÈGIM JURÍDIC DEL SÒL AGRARI INFRAUTILITZAT EN L'HORTA DE VALÈNCIA

En el cas que la persona propietària de l'explotació no haguera incorregut en mala fe o dol en l'abandó de l'activitat, el CES-CV entén que la parcel·la o finca no hauria de considerar-se com a sòl agrari infrautilitzat ni, per tant, la seua declaració d'incompliment de la funció social. Per tant, no cabria l'arrendament forçós o la cessió temporal d'ús. En cas contrari aquest capítol emmalaltiria de certa inseguretat jurídica, a més de poder comportar una inversió de la càrrega de la prova, prenent en consideració la redacció de l'apartat c) de l'article 25 d'aquest Capítol.

No obstant això, el CES-CV considera que la norma hauria de fomentar sistemes de mediació de solució extrajudicial de conflictes, per a evitar les situacions d'arrendament forçós de la parcel·la o finca o la cessió temporal d'ús.

Article 38. Ens Gestor de l'Horta de València

El Comité considera que la denominació d'Ens Gestor de l'Horta de València patix de falta d'identitat i no és un referent amb significació, per la qual cosa proposa substituir-ho per "*Consorci de l'Horta de València*".

Article 41. Funcions

El CES-CV proposa la modificació de la redacció de l'apartat h) d'este article, per a descriure amb més concreció la funció de l'Ens Gestor continguda en el mateix:

*"h) Programar i gestionar mecanismes de compensació econòmica a les persones que es dediquen a l'agricultura pel manteniment dels elements característics de l'Horta de València i, especialment, pel manteniment de les **activitats agràries**."*

Article 42. Estructura

El Comité considera convenient realitzar una sèrie de modificacions en els punts 1 i 2 d'este article, tal com s'indica a continuació:

*"1. L'Ens Gestor de l'Horta de València comptarà amb la participació d'entitats públiques i privades. Estaran representades el Tribunal de les Aigües de la Vega de València, la Reial Séquia de Montcada, la Generalitat, a través de les conselleries amb competències en agricultura i desenvolupament rural, medi ambient, ordenació del territori i paisatge, economia i patrimoni cultural, la Diputació Provincial de València, **els ajuntaments** de l'àmbit de l'Horta, els òrgans de gestió i participació dels espais naturals protegits inclosos en l'àmbit de l'Horta, l'organisme de conca competent, **les organitzacions professionals agràries implantades en l'Horta en representació dels agricultors i agricultores, les organitzacions empresarials i sindicals més representatives de la Comunitat Valenciana, les associacions de distribuïdors i consumidors, les comunitats de regants de l'àmbit i les organitzacions de defensa de medi ambient i del territori.**"*

*"2. El funcionament i organització interna de l'Ens Gestor de l'Horta de València s'establirà en els seus Estatuts. La distribució de membres garantirà una adequada representació i el seu funcionament democràtic. **Atés que la major part de les funcions que té atribuïdes són de caràcter agrari, predominaran en la seua estructura les persones representants de les organitzacions professionals agràries implantades en l'Horta en representació dels agricultors i agricultores.**"*

Article 45. El Pla de Desenvolupament Agrari de l'Horta de València

En el punt 1, el CES-CV entén que el Pla de Desenvolupament Agrari de l'Horta de València és l'instrument estratègic que té per finalitat millorar les rendes de les persones que es dediquen a l'agricultura i de les empreses agràries, *garantint la rendibilitat econòmica de les explotacions agràries i la supervivència de l'Horta.*

L'apartat f), del punt 4, hauria d'especificar que els mecanismes de gestió i mediació de terres d'hortes, han d'anar destinats a *les persones que es dediquen a l'agricultura professionalment, de manera especial, a joves i dones.*

Finalment, en relació a este article, el Comitè proposa introduir un nou apartat, amb el següent tenor:

"l) La millora i implantació de xarxes de comercialització i distribució que integren de forma eficient els productes de l'Horta de València, dins de la cadena de valor del sector agroalimentari."

Article 46. Registre d'Explotacions Agràries Professionals de l'Horta de València

Este article arreplega les principals reivindicacions dels agricultors i agricultores, si bé en el punt 1 podria incorporar que el Registre d'Explotacions Agràries Professionals de l'Horta de València hauria de prendre com a referència el Registre General de la Producció Agrària, dependent del Ministeri d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi ambient, del que disposa la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural.

Nova Disposició Transitòria

El Comitè considera que les disposicions necessàries per al desenvolupament i execució de la Llei, així com el Pla d'Acció Territorial i el Pla de Desenvolupament Agrari haurà d'establir un termini per al desenvolupament reglamentari.

Disposició Final Segona. Entrada en vigor

El CES proposa la correcció d'esta Disposició, en la qual ha de figurar que l'entrada en vigor de la Llei es produirà l'endemà de la seua publicació en el *Diari Oficial de la *Generalitat Valenciana*, en lloc de *Comunitat Valenciana*.

V.- CONCLUSIONS

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana valora positivament la remissió de l'Avantprojecte de Llei, de la Generalitat, de l'Horta de València, i considera que les observacions contingudes en el present dictamen contribuiran a millorar el mateix, sense perjudici de les consideracions que puguen realitzar-se en el posterior tràmit parlamentari.

Vist i plau
El president
Rafael Cerdá Ferrer

La secretària general
M^a José Adalid Hinarejos