DICTAMEN AL ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DE LA HUERTA DE VALENCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas al Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana por la Ley 1/2014, de 28 de febrero, y previa la tramitación correspondiente, el Pleno del Comité, en su sesión ordinaria celebrada el día 22 de febrero de 2017, emite el siguiente Dictamen.

I.- ANTECEDENTES

El día 7 de febrero de 2017 tuvo entrada en la sede del CES-CV, escrito del Subsecretario de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, Sr. Francesc de Borja Signes Núñez, solicitando la emisión del preceptivo Dictamen del Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, punto 1, apartado a), de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.

Junto al texto del Anteproyecto de Ley, se ha remitido a esta Institución el Informe la Memoria económica, la Memoria de conveniencia y oportunidad, el Informe de las alegaciones realizadas por las Consellerias y el Informe de la Abogacía de la Generalitat.

De forma inmediata, se convocó la Comisión de Programación Territorial y Medio Ambiente para elaborar el Borrador de Dictamen, según dispone el artículo 41.1 del mencionado Reglamento.

El día 13 de febrero de 2017 se reunió la Comisión de Programación Territorial y Medio Ambiente, para elaborar el borrador de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia, texto que fue expuesto en dicha sesión por el Subdirector General de Ordenación del Territorio y Paisaje de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori, Sr. Vicente Domènech Gregori.

Nuevamente, el día 20 de febrero de 2017, se volvió a reunir la Comisión de Programación Territorial y Medio Ambiente para continuar con la elaboración del Borrador de Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia.

Este borrador de Dictamen fue elevado al Pleno ordinario del día 22 de febrero de 2017 y aprobado, según lo preceptuado en el artículo 17.5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES-CV, por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El Anteproyecto de Ley, objeto del presente Dictamen, consta de Exposición de Motivos y 47 artículos, distribuidos en ocho Capítulos, dos disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, dos Disposiciones Finales y un Anexo.

La **Exposición de Motivos** recoge las competencias en cuyo ejercicio se dicta la Ley, los objetivos y finalidades que se pretenden alcanzar y las líneas generales de su contenido.

Así, se indica que la Generalitat tiene competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, de conformidad con lo establecido en la Constitución Española y el artículo 49.1.9º del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana. Por otra parte, el desarrollo productivo de la Huerta de Valencia se encuentra justificado en el propio Estatut d'Autonomía en su artículo 49.3.3º.

La Ley estatal 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, incluye determinaciones que se pueden aplicar a la huerta como ámbito susceptible de potenciar y recibir ayudas dentro de los programas agrarios y de uso público que la desarrollan.

La Ley de la Huerta de Valencia pretende configurar un espacio vivo y sostenible desde la triple dimensión económica, ambiental y social, preservando la Huerta como un sistema productivo, ambiental y cultural integrado, cuyo elemento básico son las personas que se dedican a la agricultura.

En relación a su estructura, en el **Capítulo I "Disposiciones generales"**, artículos 1 a 5, se regula el objeto, objetivos, ámbito de aplicación de la norma, la función social y pública de la huerta valenciana y la actuación de los poderes públicos para integrar los objetivos y acciones necesarias para la sostenibilidad de la actividad agraria y la conservación y utilización racional del patrimonio natural, cultural y paisajístico de la huerta valenciana, con independencia de su titularidad o régimen jurídico.

El **Capítulo II "Elementos constitutivos de la Huerta de Valencia**", artículos 6 a 17, se centra en los elementos básicos que definen y caracterizan la Huerta de Valencia, incluyendo no solo los elementos estructurales, morfológicos o de patrimonio de la Huerta sino las personas que se dedican a la agricultura.

El Capítulo III "Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia. Régimen jurídico delos suelos de la Huerta de Valencia", artículos 18 a 24, contempla la formulación y aprobación de un plan de acción territorial, como instrumento de ordenación supramunicipal al que se deben adaptar los planes urbanísticos de los municipios que integran el ámbito de la Huerta. Este plan propondrá un régimen jurídico para los suelos de la Huerta, como suelos protegidos, y de compatibilidad con los distintos usos y actividades que puedan implantarse para mantener la Huerta como espacio productivo, preservando sus valores, bienes y servicios para el conjunto de la sociedad.

- El Capítulo IV "Régimen jurídico del suelo agrario infrautilizado de la Huerta de Valencia", artículos 25 a 28, establece un sistema de arrendamiento forzoso en favor de un tercero que se dedique activamente a la agricultura, una vez determinado el incumplimiento de la función social, con la expropiación del derecho de uso y aprovechamiento de las tierras de cultivo.
- En el Capítulo V "Clasificación y zonificación del suelo de la Huerta de Valencia", artículos 29 a 38, se consideran dos instrumentos urbanísticos de recuperación de la Huerta: el enclave y el sector de recuperación de la Huerta de Valencia, que se desarrollarán sobre suelos degradados de la Huerta. Con dichos instrumentos se pretende rehabilitar construcciones en mal estado de conservación o permitir un índice de edificabilidad reducido.
- El Capítulo VI "El Ente Gestor de la Huerta de Valencia", artículos 39 a 44, prevé la creación de dicho ente, adscrito a la conselleria con competencia en materia de agricultura y desarrollo rural. Entre sus funciones destacan la gestión de los fondos asignados por las distintas administraciones o los obtenidos mediante instrumentos financieros; el apoyo a la promoción, comercialización y diferenciación de los productos de la Huerta; o la gestión del mercado de tierras, así como nuevas tipologías de contratación sostenible.
- El Capítulo VII "El Plan de Desarrollo Agrario", artículo 45, define el mencionado plan, cuyas principales líneas estratégicas son la mejora de las estructuras agrarias y la profesionalización de las explotaciones; el relevo generacional; la incentivación de las producciones de calidad; la mejora de los canales de comercialización; o fomentar la diversificación de las rentas agrarias.
- El Capítulo VIII "Registro de Explotaciones Agrarias Profesionales y Transmisión de Campos de Cultivos", artículos 46 y 47, regula un Registro de Explotaciones Agrarias profesionales de la Huerta de Valencia como requisito indispensable para beneficiarse de las acciones o instrumentos que desarrolle el Ente Gestor de la Huerta de Valencia.
- La **Disposición Adicional Primera** hace referencia a una exención parcial del estándar de parque público de red primaria de la legislación urbanística para aquellos municipios que protejan sus suelos de Huerta con la condición de desarrollar programas de uso público en la misma sin perturbar la actividad agraria.
- La **Disposición Adicional Segunda** indica que la Conselleria competente en materia de ordenación del territorio pondrá a disposición de los Registradores de la Propiedad un acceso a todos los planes de acción territorial, sí como a sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor.
- La **Disposición Transitoria Primera** exige el planeamiento urbanístico y, de las declaraciones de interés comunitario, que no cuenten con aprobación definitiva a las determinaciones de la Ley.
- La **Disposición Transitoria Segunda** regula un régimen de fuera de ordenación, no sólo para las construcciones que no se adapten a las determinaciones de la Ley, sino también para los elementos impropios de éstas.

En la **Disposición Final Primera** se faculta al Consell para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley.

Por su parte, la **Disposición Final Segunda** establece que la presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.

El Anteproyecto de Ley incluye un anexo relativo al ámbito de aplicación de la Ley de la Huerta de Valencia, en el que se indica que la delimitación concreta del ámbito de la ley se concretará en el Plan de Acción territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.

III.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El Informe sobre la Memoria Económica del Anteproyecto de Ley de la Huerta de Valencia indica que con dicha norma no se está comprometiendo algún tipo de gasto público. El CES-CV entiende que hay instrumentos de gestión y ordenación propuestos en el Anteproyecto que pueden tener una repercusión económica y, por tanto, han de regularse mecanismos de financiación para poder dar cumplimiento a determinadas actuaciones previstas en la presente Ley, que suponen un ineludible gasto público.

En relación a la observación anterior, cabe indicar que la elaboración del Anteproyecto de Ley no ha contado con un informe técnico de viabilidad que permita valorar con precisión las necesidades y cuantías de las dotaciones públicas para que las personas propietarias puedan continuar con la actividad agraria.

El Comité considera que el abandono de las explotaciones se produce, fundamentalmente, por la escasa rentabilidad de las explotaciones. Por ello, el CES entiende que el arrendamiento forzoso y la cesión temporal de uso previsto en la presente Ley debería revisarse, para garantizar los principios de equidad y de seguridad jurídica.

Por otro lado, cabe indicar que a lo largo del texto normativo no se hace referencia a las competencias de los Registradores de la Propiedad, a quienes se les pondrá a su disposición un acceso, mediante la correspondiente aplicación informática, a todos los planes de acción territorial y sus modificaciones, según se recoge en la Disposición adicional segunda.

El Comité entiende que hay otras zonas geográficas en la Comunitat Valenciana que son susceptibles de regulación por una ley de la huerta, por lo que, cabría ampliar el ámbito de aplicación más allá del delimitado en el Anexo del Anteproyecto de Ley que es el espacio de dominio de los regadíos históricos de las Acequias del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia, la Reial Séquia de Moncada, el Canal del Turia, Francos, Marjales y Extremales y las Huertas de las poblaciones de Picanya, Paiporta, Torrent y Catarroja. Por tanto, debería elaborarse una Ley de la Huerta de la Comunitat Valenciana, con las especificidades de cada zona geográfica.

El Anteproyecto de Ley incorpora una serie de conceptos novedosos como soberanía alimentaria, agricultura ecológica, explotación protegida, entre otros, que deberían quedar claramente definidos en el articulado de la norma.

Por último, el Comité propone que las referencias que a lo largo del texto se efectúan al "Plan de Acción de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia", deberían sustituirse por "Plan de Acción Territorial de Ordenación, Protección y Dinamización de la Huerta de Valencia".

IV.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Artículo 1. Objeto de la Ley.

En coherencia con la última observación de carácter general, el CES-CV considera que el texto debería hacer referencia entre los objetos de la ley a la protección de la Huerta, en lugar de la preservación, al entender que ésta es consecuencia de la protección.

Artículo 2. Objetivos de la Ley.

En el punto 2, apartado b) de este artículo, es necesario incluir también "criterios de financiación" para garantizar una conservación activa de los suelos de la Huerta.

Por su parte, en el apartado d) debería añadirse que en el órgano de gestión que se prevé crear para impulsar y gestionar la actividad económica de la Huerta, entre otras acciones, "estarán representados todos los actores de la Huerta y de forma mayoritaria los agricultores y agricultoras a través de sus organizaciones profesionales".

Artículo 4. Función social y pública de la Huerta de Valencia

Como ya se ha recogido en las observaciones de carácter general, el Anteproyecto debería definir claramente algunos conceptos novedosos, entre otros, el de soberanía alimentaria que aparece duplicado en el punto 1 de este artículo.

Artículo 5. Deberes de los poderes públicos.

En el punto 1, la ley debe dejar claro que la sostenibilidad de la actividad agraria tendrá como prioridad garantizar su rentabilidad económica.

En el apartado a) del punto 2, el CES-CV entiende que las Administraciones Públicas promoverán la participación ciudadana y las actividades que contribuyan a alcanzar los objetivos de la Ley, basando dicha participación en los agricultores y agricultoras profesionales, mediante las organizaciones profesionales agrarias.

La mejora de las condiciones económicas a las que hace referencia el punto 2, apartado b) de este artículo, destinadas a garantizar el relevo generacional, deben ir dirigidas a la "sostenibilidad económica de las explotaciones".

Artículo 6. Elementos de la Huerta de Valencia.

Dentro del apartado a), el CES-CV sugiere referirse a las personas que se dedican a la agricultura de forma profesional.

En las huertas existen unos ecosistemas propios que se han ido gestando durante cientos de años y que son merecedores de ser destacados como elementos básicos que definen y caracterizan las huertas dentro del patrimonio natural y de los que forman parte la flora y la fauna. Por ello, el CES-CV propone modificar la redacción del apartado f), con el siguiente tenor.

"f) El patrimonio natural (ecosistema)."

Artículo 7. El agricultor y agricultora

El Comité propone modificar el título de este artículo, en coherencia con su contenido, pasando a denominarse "El agricultor y la agricultora profesional".

Artículo 9. El suelo de alta capacidad agrológica.

El CES-CV entiende que la clasificación de suelo de la Huerta como suelo no urbanizable protegido debe prever unos instrumentos financieros para compensar a los agricultores y agricultoras.

Por otro lado, la conservación del suelo de alta capacidad agrológica debe considerarse como un objetivo estratégico de los poderes públicos desde el punto de vista de la "sostenibilidad tanto económica como ambiental".

Por último, el CES-CV vuelve a reiterar la necesidad de clarificar el concepto de soberanía alimentaria.

Artículo 11. El patrimonio arquitectónico.

El Comité considera que el apartado a) de este artículo debería incluir como patrimonio arquitectónico de la Huerta de Valencia las construcciones de "actividades agrarias y complementarias".

Artículo 13. El patrimonio natural.

El Comité entiende este artículo debería regular la elaboración de un catálogo de árboles singulares de la Huerta de Valencia. Así mismo, considera que los espacios naturales protegidos situados en el ámbito de la Huerta deben regirse por su legislación y sus instrumentos *financieros*, de ordenación y de gestión específicos".

Artículo 14. La red de caminos y sendas históricas.

El CES-CV estima que en los instrumentos de desarrollo de la Ley, además de identificarse la red de caminos, evaluará su estado y preverá mecanismos para su mantenimiento.

Artículo 15. La estructura y parcelario de la Huerta de Valencia.

El CES-CV entiende que debería realizarse un estudio parcelario con el fin de aumentar la productividad de las parcelas, respetando en todo caso, lo máximo posible, la estructura parcelaria.

Artículo 16. La actividad agraria

En el punto 2, el Comité considera que los planes de desarrollo de la actividad agraria se formularán con el fin de potenciar e "incentivar" el funcionamiento de la Huerta como un sistema productivo vivo y competitivo, y para ello es necesario conocer antes de la aprobación de la Ley, cuáles son dichos planes y la disponibilidad presupuestaria para llevarlos a cabo.

Artículo 18. El Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia

Como ya hemos observado anteriormente, sería conveniente introducir el término "*Protección*" en el título del Plan de Acción Territorial.

El CES-CV estima que el Plan debe contener los "mecanismos de financiación" de mismo.

Artículo 19. La Infraestructura Verde de la Huerta de Valencia

El CES-CV propone la modificación de los puntos 1 y 4 de este artículo, con el siguiente tenor:

"1. El Plan de Acción Territorial de Ordenación, **Protección** y Dinamización de la Huerta de Valencia definirá la Infraestructura Verde, de acuerdo con los artículos 4 y 5 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana, a fin de proteger y recuperar los valores ambientales, paisajísticos y culturales de la huerta, sus agrosistemas y patrones ecológicos y culturales de la Huerta, mitigar los efectos del cambio climático y de los riesgos naturales e inducidos, **garantizar su correcta articulación con los núcleos urbanos**, así como procurar el uso público sostenible que sea compatible con la actividad agraria".

"4. El Plan de Acción Territorial podrá delimitar las zonas donde habrá de mantenerse el sistema del regadío tradicional por gravedad, sea a surco o inundación, sin perjuicio de la introducción de mejoras en la calidad del agua y en su distribución. Las actuaciones que se lleven a término en esta materia serán compatibles con la preservación de los valores económicos, ambientales, patrimoniales y culturales de este sistema de regadío, respetando el mantenimiento de la biodiversidad".

Artículo 20. El paisaje de la Huerta de Valencia.

En el punto 1, apartado b), el CES-CV propone incluir una referencia a los mecanismos de control necesarios para garantizar la seguridad y evitar el vandalismo en las explotaciones agrarias.

En relación al apartado d), del punto 3, sería más adecuado sustituir la expresión "...se eliminarán los elementos que resulten discordantes...", por "... incentivará la eliminación de los elementos que resulten discordantes...".

En el apartado g), del mismo punto 3, cabría matizar que en las nuevas edificaciones se fijará un retranqueo mínimo de 3 metros a los lindes de parcela y de 5 metros desde los ejes de los caminos de acceso, "a excepción de las casetas de riego localizado", según el patrón tradicional.

Artículo 21. Protección del medio ambiente.

El Comité considera que la redacción del punto 1 debería mejorarse, introduciendo alguna modificación, quedando el texto definitivo como a continuación se indica.

"1. Se fomentará e incentivará el mantenimiento y regeneración de los ecosistemas y las masas vegetales presentes en la Huerta, y en especial las relacionadas con las construcciones tradicionales, caminos y cursos de agua, todo ello sin perjuicio del correcto mantenimiento de estos últimos para mantener la capacidad hidráulica de los cauces y evitar la propagación de enfermedades".

En cuanto al punto 2, el CES-CV entiende que, por un lado, deben fomentarse las mejores prácticas de agricultura tradicional, *sostenible* y ecológica; y por otro, cabría eliminar la última parte del punto, quedando la siguiente redacción:

"2. Se fomentarán las mejores prácticas de agricultura tradicional, sostenible y ecológica, reduciendo el uso de productos fitosanitarios y fertilizantes de síntesis, potenciando el uso de aquellos más respetuosos con el medio ambiente."

Artículo 23. Condiciones generales para las infraestructuras en el ámbito de la Huerta de Valencia.

En el punto 1, apartado e), el CES-CV propone, en concordancia con la observación realizada al punto 1 del artículo 20, introducir *"mecanismos de control"* en las infraestructuras que se diseñen en los bordes urbanos, como elementos de transición entre la ciudad y la Huerta.

Capítulo IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO AGRARIO INFRAUTILIZADO EN LA HUERTA DE VALENCIA

En el caso de que la persona propietaria de la explotación no hubiese incurrido en mala fe o dolo en el abandono de la actividad, el CES-CV entiende que la parcela o finca no debería considerarse como suelo agrario infrautilizado ni, por consiguiente, su declaración de incumplimiento de la función social. Por tanto, no cabría el arrendamiento forzoso o la cesión temporal de uso. En caso contrario este capítulo adolecería de cierta inseguridad jurídica, además de poder conllevar una inversión de la carga de la prueba, tomando en consideración la redacción del apartado c) del artículo 25 de este Capítulo.

No obstante, el CES-CV considera que la norma debería fomentar sistemas de mediación de solución extrajudicial de conflictos, para evitar las situaciones de arrendamiento forzoso de la parcela o finca o la cesión temporal de uso.

Artículo 38. Ente Gestor de la Huerta de Valencia.

El Comité considera que la denominación de Ente Gestor de la Huerta de Valencia padece de falta de identidad y no es un referente con significación, por lo que propone sustituirlo por "Consorcio de la Huerta de Valencia".

Artículo 41. Funciones

El CES-CV propone la modificación de la redacción del apartado h) de este artículo, para describir con más concreción la función del Ente Gestor contenida en el mismo:

"h) Programar y gestionar mecanismos de compensación económica a las personas que se dedican a la agricultura por el mantenimiento de los elementos característicos de la Huerta de Valencia y, en especial, por el mantenimiento de las actividades agrarias."

Artículo 42. Estructura.

El Comité considera conveniente realizar una serie de modificaciones en los puntos 1 y 2 de este artículo, tal y como se indica a continuación:

- "1. El Ente Gestor de la Huerta de Valencia contará con la participación de entidades públicas y privadas. Estarán representadas el Tribunal de les Aigües de la Vega de València, la Reial Sèquia de Moncada, la Generalitat, a través de las consellerias con competencias en agricultura y desarrollo rural, medio ambiente, ordenación del territorio y paisaje, economía y patrimonio cultural, la Diputació Provincial de València, los ayuntamientos del ámbito de la Huerta, los órganos de gestión y participación de los espacios naturales protegidos incluidos en el ámbito de la Huerta, el organismo de cuenca competente, las organizaciones profesionales agrarias implantadas en la Huerta en representación de los agricultores y agricultoras, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunitat Valenciana, las asociaciones de distribuidores y consumidores, las comunidades de regantes del ámbito y las organizaciones de defensa de medio ambiente y del territorio."
- "2. El funcionamiento y organización interna del Ente Gestor de la Huerta de Valencia se establecerá en sus Estatutos. La distribución de miembros garantizará una adecuada representación y su funcionamiento democrático. Dado que la mayor parte de las funciones que tiene atribuidas son de carácter agrario, predominarán en su estructura las personas representantes de las organizaciones profesionales agrarias implantadas en la Huerta en representación de los agricultores y agricultoras."

Artículo 45. El Plan de Desarrollo Agrario de la Huerta de Valencia

En el punto 1, el CES-CV entiende que el Plan de Desarrollo Agrario de la Huerta de Valencia es el instrumento estratégico que tiene por finalidad mejorar las rentas de las personas que se dedican a la agricultura y de las empresas agrarias, garantizando la rentabilidad económica de las explotaciones agrarias y la supervivencia de la Huerta.

El apartado f), del punto 4, debería especificar que los mecanismos de gestión y mediación de tierras de huertas, deben ir destinados a *las personas que se dedican a la agricultura profesionalmente, de manera especial, a jóvenes y mujeres*.

Por último, en relación a este artículo, el Comité propone introducir un nuevo apartado, con el siguiente tenor:

"l) La mejora e implantación de redes de comercialización y distribución que integren de forma eficiente los productos de la Huerta de Valencia, dentro de la cadena de valor del sector agroalimentario."

Artículo 46. Registro de Explotaciones Agrarias Profesionales de la Huerta de Valencia.

Este artículo recoge las principales reivindicaciones de los agricultores y agricultoras, si bien en el punto 1 podría incorporar que el Registro de Explotaciones Agrarias Profesionales de la Huerta de Valencia debería tomar como referencia el Registro General de la Producción Agraria, dependiente del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, del que dispone la Conselleria d'Agricultura, Medi Ambient, Canvi Climàtic i Desenvolupament Rural.

Nueva Disposición Transitoria

El Comité considera que las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley, así como el Plan de Acción Territorial y el Plan de Desarrollo Agrario deberá establecer un plazo para el desarrollo reglamentario.

Disposición Final Segunda. Entrada en vigor.

El CES propone la corrección de esta Disposición, en la que debe figurar que la entrada en vigor de la ley se producirá al día siguiente de su publicación en el Diari Oficial de la *Generalitat Valenciana*, en lugar de *Comunitat Valenciana*.

V.- CONCLUSIONES

El Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana valora positivamente la remisión del Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, de la Huerta de Valencia, y considera que las observaciones contenidas en el presente dictamen contribuirán a mejorar el mismo, sin perjuicio de las consideraciones que puedan realizarse en el posterior trámite parlamentario.

V° B° El Presidente Rafael Cerdá Ferrer

La Secretaria General *M^a José Adalid Hinarejos*