

**ASUNTO: Informe al borrador de proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.**

---

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 por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia. (PATODHV)

Ostenta competencia la Generalitat para aprobar la presente disposición reglamentaria al amparo del art 49.1.9 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 exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

En concreto, al estar ante un Plan de Acción Territorial promovido por la Generalitat, la competencia para aprobar el mismo le corresponde al Consell al amparo del art 44 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

Por lo que entendemos ostenta competencia el Consell para aprobar el PAT objeto del presente informe, Plan que podría haberse tramitado y aprobado aun cuando no se hubiera aprobado la Ley 5/2018 de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València.

Esto no obstante, dado que muchos de los preceptos del PAT objeto del presente informe y su estructura parten de la Ley 5/2018, debe tenerse en cuenta que el Estado ha discutido la constitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 5/2018, en concreto, del art 3.3., 4.2, 34 a 37, 44.1.d, 44.2 y 44.3, habiéndose creado una Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Generalitat que, en reunión de fecha 31 de mayo de 2018, acordó iniciar negociaciones para resolver las discrepancias surgidas, designar un grupo de trabajo para proponer a la Comisión Bilateral citada la solución que proceda y comunicar el acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos mencionados en el art 33.2 LOTC.

En el acuerdo mencionado no se hace referencia a la invocación o no de la suspensión de la norma, posibilidad prevista en el art 33.2.b de la LOTC, por lo que, salvo que se solicite y se conceda la suspensión, está vigente la Ley 5/2018.

A pesar de la vigencia de la Ley 5/2018, vamos a analizar brevemente los preceptos discutidos que, a nuestro juicio, podrían afectar al PAT objeto de informe y que son el art 3.3 y el art 36 de la Ley 5/2018.

El art.3.3 citado establece: *“El instrumento de ordenación supramunicipal de los usos y actividades de la Huerta de València podrá tener un ámbito territorial superior al de la ley para el cumplimiento de sus objetivos y asegurar la conectividad ecológica y funcional de la huerta con la infraestructura verde exterior a esta.”*

Por el Estado se está cuestionado la constitucionalidad de este precepto por entender que podría vulnerar el principio de jerarquía normativa ya que considera podría entenderse que el instrumento de ordenación puede aplicarse con rango superior o preferencia a cualquier ley.

Entendemos que no estamos ante un problema de jerarquía normativa, jerarquía que está claramente especificada en la LOTUP, sino que a lo que se está refiriendo con la posibilidad de abarcar un ámbito territorial superior al de la Ley 5/2018, es que, podrá comprender el PAT u otro instrumento de gestión territorial de la huerta valenciana, además del suelo en situación básica rural del ámbito de la Huerta de València definido en el Anexo de la Ley 5/2018, otros terrenos que sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad del PAT y para asegurar la conectividad ecológica y funcional de la huerta con la infraestructura verde exterior a esta.

Respecto al art 36.1 de la Ley 5/2018 establece que el PAT delimitará los usos, edificabilidad máxima y la superficie donde se materializará la urbanización. Este precepto, junto con los art 34 a 37, han sido discutidos porque desde la Ley 5/2018 no se ha especificado de forma expresa que el régimen de transformación urbanística que prevé la Ley 5/2018 para el **sector de recuperación de la huerta** tiene que limitarse a los suelos para los que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización. Entendemos que no es necesario que se diga de forma expresa, dado que el art 3.1 de la Ley 5/2018 ya está diciendo que se aplica al suelo en situación rural (con la

excepción del art 3.3), por lo que es evidente que, salvo los supuestos del art 3.3. de la Ley 5/2018, se está refiriendo al suelo previsto en el art 21.2.b del Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, precepto que es básico al amparo de la DF 2ª de la Ley 5/2018. Es más, el propio art 37.2 de la Ley 5/2018, establece que como máximo un tercio de la superficie del sector adquirirá la condición de suelo urbanizado y el resto se mantiene en situación rural. Es decir, el suelo al que se refiere el art 34 y ss de la Ley 5/2018, aun cuando aplica criterios propios del suelo urbanizable, es suelo rural que pasará, en parte, a ser suelo urbanizado y entendemos que las obligaciones de cesión propias de suelo urbanizado tiene su cobertura en esa parte del suelo que va a pasar a ser suelo urbanizado.

Y entendemos asimismo que también podrá estar en esta situación de sector de recuperación de la huerta, suelos que incluyan el PAT de la Huerta y que no sean estrictamente los que prevé la Ley 5/2018 sino superficies necesarias para el cumplimiento de los fines del PAT o para lograr la conectividad ecológica a la que ya hemos hecho referencia.

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

.- Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València. (Recordamos que ha sido cuestionada la constitucionalidad de algunos de sus preceptos por el Estado)

.- Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana.

.- Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana.

.- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

.- Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental que deroga la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, siendo de aplicación al presente expediente la Ley 9/2006.

.- Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell.

.- Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvencione

.- 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, que es de aplicación dado que el acuerdo de inicio del proyecto de Decreto es de 5 de junio de 2018, aun cuando la tramitación del PAT se inició con anterioridad a dicha fecha, tal y como señalamos más adelante en relación con la evaluación ambiental estratégica. Debe tenerse en cuenta que los arts. 129, 130, 132 y 133 de la citada ley 39/2015, de acuerdo con lo establecido en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo 2018, Rec. 3628/2016, son de aplicación exclusivamente al Estado, pero no a las Comunidades Autónomas. No obstante, hay que tener en cuenta que el artículo 25.4 del decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, establece que en la tramitación de las normas con

rango de ley los reglamentos *“se sustanciarán los procesos de participación ciudadana establecidos en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, y se publicará el resultado de la valoración global de los mencionados procesos”*.

.- 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.

Respecto a la determinación de qué normativa es aplicable a la evaluación ambiental estratégica, debe tenerse en cuenta que tanto el inicio de la evaluación ambiental, como su sometimiento a información pública fue anterior a la entrada en vigor de la Ley 21/2013, por lo que la normativa aplicable es la Ley 9/2006, al amparo de la DT 1ª.1 de la Ley 21/2013 y de la DT. 1ª.2 de la LOTUP, que establecen respectivamente que la Ley 21/2013 se aplica a todos los planes, programas y proyectos cuya evaluación ambiental estratégica o evaluación de impacto ambiental se inicie **a partir** del día de la entrada en vigor de la Ley 21/2013 y que el procedimiento de evaluación ambiental previsto en la Ley

21/2013 será aplicable a los Planes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la LOTUP, pero que, en aquellos casos en los que, por no haberse iniciado la **información al público** del Plan, resulte de aplicación la LOTUP, el documento de referencia emitido se asimilará a todos los efectos con el documento de alcance, continuándose la tramitación ambiental conforme a lo previsto en la Ley 21/2013 y en la LOTUP.

Es decir, el hecho de que se hayan hecho numerosas informaciones públicas del PAT objeto del presente informe y que se hayan introducido modificaciones sustanciales o no, afecta a la necesidad de emitir nueva memoria ambiental o no, pero no varía la normativa aplicable dado que, tanto el acuerdo de inicio como el sometimiento a información pública del PAT, fue anterior a la entrada en vigor de la Ley 21/2013.

## SEGUNDA: SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE DECRETO

El presente proyecto de Decreto tiene por objeto aprobar el Plan de Acción Territorial de Ordenación y Dinamización de la Huerta de Valencia.

El **contenido mínimo** que debe contener el PAT objeto del presente informe está delimitado en el art 18.1 de la Ley 5/2018, que establece:

*“1. La Generalitat formulará un plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València, en los términos del artículo 16 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana. El plan contendrá, como mínimo, la **definición y la caracterización de la infraestructura verde** de la Huerta de València, la **regulación de los usos y las actividades a desarrollar**, los **criterios de integración de las infraestructuras existentes y de aquellas que se implanten**, las **líneas básicas de actuación en las diferentes materias que el plan formule** y los **indicadores para el seguimiento y evaluación del plan.**”*

Además de este contenido mínimo, debe tenerse en cuenta que, al amparo del **art 16** de la LOTUP, son **funciones** de los planes de acción territorial, en su ámbito de actuación:

- a) **Concretar y completar** los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, adaptándolos a la realidad territorial.
- b) Definir los **objetivos, principios y criterios territoriales** para las actuaciones sectoriales supramunicipales de las Administraciones públicas.
- c) **Coordinar** la planificación urbanística municipal y la sectorial para el logro de sus objetivos de sostenibilidad.
- d) **Definir la infraestructura verde** en su ámbito de actuación y establecer fórmulas participativas de gestión de la misma.
- e) **Proponer** acciones, proyectos, directrices y fórmulas de gobernanza territorial, para asegurar un desarrollo territorial eficiente y racional.

Asimismo, con arreglo al art 16 de la LOTUP, los PAT pueden:

- a) **Desarrollar, completar** e, incluso, **modificar** aspectos de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito, manteniendo la coherencia con la planificación sectorial de la Generalitat
- b) Reservar terrenos para dotaciones de interés supramunicipal, zonificar y **clasificar terrenos directamente** y articular la ordenación urbanística de centros, ejes o entornos de amplia influencia supramunicipal.
- c) **Modificar** las **determinaciones** de la **ordenación estructural de los planes de ámbito municipal**, así como ordenar la adaptación de éstos a sus nuevas previsiones, fijando plazos con este fin.



Debiendo tener como contenido mínimo los PAT:

a) La **definición de objetivos**, con el grado de concreción suficiente para orientar el desarrollo y ejecución de sus estrategias, **e indicadores** para evaluar su grado de cumplimiento.

b) **Análisis territorial** de la información relevante relativa a: infraestructura verde, asentamientos poblacionales y evolución demográfica, sistema productivo, renta y bienestar, infraestructuras, equipamientos, vivienda y planeamiento vigente, cohesión social y gobierno del territorio, así como otros datos que proporcione la sistematización de la información obtenida por la administración del territorio.

c) **Diagnóstico del territorio y definición de escenarios de futuro**, detallando la problemática y oportunidades de su ámbito de actuación, identificando sus causas y los agentes cuya actuación sea relevante para alcanzar los objetivos del plan.

d) **Estrategias del plan** para la consecución de los objetivos propuestos, **incluyendo la definición de proyectos y acciones dinamizadoras** y valorando los efectos que la consecución de los objetivos propuestos tendrá sobre los elementos enunciados en el apartado anterior.

e) **Acciones a promover** para la consecución de sus objetivos.

f) **Directrices, criterios y normas** que regulen las decisiones públicas sobre la infraestructura verde del territorio, la formulación del planeamiento municipal, las transformaciones futuras del territorio, las declaraciones de interés comunitario, las actuaciones territoriales estratégicas, los proyectos de infraestructura pública más relevantes y, en general, el ejercicio de las competencias públicas con proyección territorial.

El proyecto de Decreto objeto de informe contiene únicamente la aprobación del PAT citado y de su normativa, pudiéndose encontrar la documentación íntegra del PAT en la página web de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio.

Analizando la documentación remitida consideramos que se cumple el contenido mínimo.

En relación con el proyecto de Decreto remitido, realizamos las siguientes observaciones:

a.-Debe incluirse en el **preámbulo**, al amparo del art 13 del Decreto 24/2009, en su fórmula aprobatoria, los informes o consultas preceptivos que se hayan tenido que solicitar, entre ellos, informe de la Abogacía General de la Generalitat e informe del Consell Jurídic Consultiu.

Asimismo cuando en el preámbulo se cita la Ley de la Huerta de Valencia y se añade "*en tramitación parlamentaria*", debe hacerse referencia a la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València.

b.- Consta **memoria económica** en la que se menciona que la aplicación del presente decreto no conlleva coste para la Generalitat. Por lo que, debe, al amparo del art 26.3 de la Ley 1/2015, para evitar solicitar el informe al que se refiere el art 26.1 de la Ley 1/2015, incluirse en el texto del proyecto de decreto una disposición que haga referencia expresa a la no incidencia presupuestaria. Por lo que debe incluirse esta referencia y recomendamos que sea en una disposición adicional sobre no incidencia de gasto al amparo del art 30.4 del Decreto 24/2009.

c.-El **art 1**, regula la naturaleza y finalidad del PAT y, ni en dicho precepto ni en el resto del proyecto de decreto, se menciona que sea un PAT de carácter sectorial, por lo que recomendamos, se mencione de forma expresa esta característica del PAT objeto de informe.

d.- En el **art 5** se incluye la palabra "*asimismo*". En el **art 10.4** se utiliza la expresión "*igualmente*". En el **art 56.2** la "*citada Ley*". En el **art 48**, hace referencia a "*la implantación de los usos y actividades establecidos anteriormente*". Recomendamos, por razones de técnica normativa, que se eviten estas expresiones.

e.-El **art 35** establece que los **vertederos** incontrolados y los ilegales sitios en el ámbito de la Huerta deberán ser **clausurados en un plazo máximo de 8 años**.

Consideramos que si un vertedero no cuenta con las autorizaciones pertinentes debe aplicarse la sanción correspondiente al amparo de la legislación de residuos y la normativa urbanística y medioambiental que resulte en cada caso de aplicación. No pudiéndose prever desde el reglamento objeto de informe esta "*sanción*" o "*medida de restablecimiento de la legalidad alterada*". A estos efectos, el 73 de la Ley 10/2000, de 12 de diciembre, de Residuos de la Comunidad Valenciana califica como infracción grave o muy grave, según los casos, la existencia de estos vertederos incontrolados e ilegales, previendo el art 75 de dicha ley como sanción la clausura de los mismos, clausura que debe ser inmediata a la imposición de la sanción. Previendo dicha ley que no prescribe la obligación de reponer los bienes a su estado originario.

Por lo que debe suprimirse esta previsión.

f.-El art 27 establece que la infraestructura verde de escala municipal incluirá, como mínimo, aquellos **elementos más valorados por la ciudadanía** en los procesos de participación de los instrumentos de planeamiento.

Consideramos que debe concretarse este contenido mínimo dado que, tal y como está redactado, no queda delimitado, ni siquiera de forma sucinta, el alcance de este contenido mínimo.

g.-En el art 41 y 42 se hace referencia a que la implantación de determinadas edificaciones no podrá superar el 20% de la **huella de la edificación** existente a la entrada en vigor del PAT. Recomendamos que, por razones de seguridad jurídica y para facilitar la aplicación práctica del PATODHV, se añada una disposición adicional que determine lo que debe entenderse por “huella de la edificación”, así como los porcentajes aplicables en función del tipo de suelo.

h.- En el art 51 se observa un error de transcripción dado que hace referencia a informe de las “*conservatorias competentes en...*”, cuando debería hacer referencia a “*consellerias...*”.

i.- El art 52, al regular las **directrices** de crecimiento urbanístico para los planes generales estructurales, establece en su letra “h” como directriz “*con carácter excepcional, admitir usos industriales dentro de las zonas rurales comunes y como ampliaciones de los ya existentes*”. Entendemos que esta excepción no es propiamente una directriz, dado que las directrices son las líneas de

actuación que marcan hacia donde se quiere llegar. En efecto, lo que implica jurídicamente una directriz, además de orientar al planificador, es que cualquier actuación que sea contraria a la directriz debe motivarse y justificarse. Por lo que recomendamos se suprima dicha directriz por ser innecesaria y ajena a su naturaleza. A estos efectos, la letra “i” regula como directriz precisamente el fomentar la reconversión y el cambio de uso de las áreas industriales colindantes con la huerta a usos residenciales, terciarios y dotacionales.

j.- El art 62 hace referencia a las autopistas, autovías y vías de alta capacidad previendo su apartado segundo una serie de condiciones exigibles a dichas infraestructuras. Recomendamos que se añada *“con sujeción a la legislación vigente en la materia”*, dado que no puede desde un reglamento imponerse obligaciones al Estado, que puede ser el titular de alguna de las autopistas que transcurren por el ámbito ordenado, ni imponerse obligaciones que contradigan lo dispuesto en la normativa de carreteras, especialmente en las servidumbres de dicho dominio público.

k.- El art 65.1 para las nuevas infraestructuras viarias (entre las que incluye las autopistas) exige una serie de determinaciones, entre otras, adaptar su trazado a la delimitación de las unidades territoriales. Y el art 65.2 exige para las líneas ferroviarias igualmente el cumplimiento de una serie de determinaciones como son incorporar un carril-bici y paseo peatonal y evitar elevaciones de las plataformas que impidan la percepción de la huerta. Reiteramos la observación señalada en el apartado anterior, así como la conveniencia de introducir una fórmula de salvaguardia de las competencias estatales en la materia.

1.- El **art 80**, regula la **publicidad**. Recomendamos que se concrete qué se entiende por *“elementos que favorecen el disfrute público e interpretación del paisaje de la Huerta”*, dado que, aunque al ser una excepción debe interpretarse restrictivamente, parece que la propia cláusula hace una interpretación amplia de este concepto jurídico indeterminado al incluir *“los alojamientos rurales y establecimientos de restauración”*. Debe también concretarse qué se entiende por *“elementos publicitarios de gran altura”*. Asimismo, dado que para exceptuar la prohibición de señalización se requiere de un Plan de Señalización, debería en las disposiciones transitorias establecerse qué ocurre con esta excepción mientras no se apruebe dicho plan de señalización.

m.- La **disposición transitoria primera** regula los suelos con programa de actuación aprobado incluidos en el ámbito de actuación del PATODHV estableciendo que se sujetan a la legislación vigente en el momento de la aprobación del programa. Por lo que, en principio, no se le aplica a estos suelos las disposiciones del PATODHV. Esto no obstante, el apartado tercero de esta disposición transitoria parece que permite aplicar excepciones a esta regla de no retroactividad al permitir introducir en los programas modificaciones en la forma de gestión, en la ordenación pormenorizada del planeamiento, y en los cambios que resulten necesarios como consecuencia de informes sectoriales preceptivos y vinculantes o por modificaciones en la legislación vigente.

Entendemos que la posibilidad que prevé el apartado tercero puede generar muchos problemas de aplicación dado que no se entiende por qué puede modificarse la forma de gestión del programa ya que, en principio, no guarda relación con las determinaciones del PATODHV. A nuestro juicio, tampoco se entiende por qué se refiere a

“cambios necesarios derivados de los informes y modificaciones en la legislación vigente” si, en el apartado primero, sostiene que se sujetan dichos suelos a la legislación vigente en el momento de la aprobación del PATODHV. Tampoco queda claro, a nuestro juicio, quién puede ejercer esta facultad. Por lo que entendemos sería más adecuado concretar que, aun cuando no se establece el carácter retroactivo del PATODHV respecto los suelos con programas de actuación ya aprobados, podrá el Ayuntamiento competente y con las compensaciones que correspondan según la legislación vigente, y previo informe de la conselleria competente en materia de territorio, prever la retroactividad del PATODHV a los suelos con programas aprobados cuando sea imprescindible para conseguir los fines del PATODHV.

**n.-** La **disposición transitoria segunda** bajo el título de “continuidad de los corredores ecológicos y funcionales” se establece: *“ en los suelos urbanos y urbanizable con programa a la entrada en vigor del presente Plan se procurará garantizar la continuidad de los corredores ecológicos y funcionales a través de zonas verdes y espacios abiertos. Esta disposición también será de aplicación al trazado de la Real Acequia de Moncada”*.

Entendemos, que en los términos en que está redactada esta disposición transitoria, se desconoce el alcance de la misma y sobre todo la “obligatoriedad” de otorgarse esta continuidad convirtiéndose en una “declaración de intenciones” más propia de los objetivos y criterios que de una disposición normativa.

**ñ.-** La **disposición transitoria cuarta** incluye una legalización bajo el título de *“actividades existentes”*. Entendemos que esta legalización, dado que se refiere el ámbito

estricto del PATODHV, es decir, al ámbito que prevé la Ley 5/2018, debería haberse realizado desde la propia Ley 5/2018.

Asimismo consideramos que no queda claro a qué requisitos mínimos y condiciones de la LOTUP y de la Ley 5/2018 se está refiriendo la letra "f" del apartado primero. No queda claro igualmente quién otorga la "correspondiente licencia", ni si el otorgamiento de la misma es reglado si se cumplen los requisitos. Además el efecto de esta legalización no es propiamente el de una legalización propia de las normas territoriales y urbanísticas, sino que se le otorga el mismo efecto que el de las edificaciones que sin estar fuera de ordenación no son compatibles con las determinaciones del planeamiento (art 192.3 LOTUP, al que remite la DT 4ª). Posibilidad que entendemos no cabría en el supuesto de la legalización que contempla la disposición transitoria primera dado que, uno de los requisitos para la legalización de las actividades agropecuarias y terciarias implantadas al margen de la legalidad, es que sean compatibles con las determinaciones del plan. Se propone por ello su eliminación.

**o.- En la Disposición transitoria quinta** hace referencia a los informes de paisaje en el ámbito de la Huerta de Valencia estableciendo *"hasta la aprobación del Catálogo de Protecciones de la Huerta de Valencia, los informes sobre intervenciones en la edificación o sobre los elementos patrimoniales de la Huerta de Valencia tendrán como referencia obligada la documentación informativa sobre patrimonio cultural de la Huerta de Valencia expuesta en la página web de la conselleria competente en materia de ordenación del territorio y paisaje"*

A nuestro juicio, la aplicación práctica de esta disposición transitoria podría generar problemas dado que no queda claro a qué informes se está refiriendo, es decir, si se refiere



a cualquier informe que tenga relación con algún elemento patrimonial ubicado en la Huerta de Valencia y tampoco queda claro el alcance de la expresión “*tener como referencia obligada*”.

### TERCERA: SOBRE LA TRAMITACIÓN DE LA 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, en concreto, los previstos en la LOTUP y en el Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

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 objeto del presente informe.

Forma parte del procedimiento de aprobación de los PAT el sometimiento de los mismos a **evaluación ambiental y territorial estratégica**. Esta evaluación se ha llevado a cabo, constando dos memorias ambientales elaboradas por la Comisión de Evaluación Ambiental, una de fecha 23 de octubre de 2009 y otra “complementaria” de fecha 8 de junio de 2018.

El análisis ambiental del PATODHV es favorable pero debiéndose incorporar las determinaciones que se enumeran en la letra “F” del acuerdo de fecha 8 de junio de 2018 por el que se emite la memoria ambiental complementaria del PATODHV.

A estos efectos, consta informe de la Subdirección General de Ordenación del Territorio y Paisaje donde se analiza cómo han sido incorporadas cada una de las cuestiones indicadas en la Declaración Ambiental Estratégica.

Analizando las determinaciones de la memoria ambiental complementaria y la versión del PATODHV objeto de informe entendemos que se ha adaptado el texto a las determinaciones de la memoria ambiental salvo en lo relativo a la modificación del art 34 y 37 del proyecto de decreto, dado que en la memoria ambiental se exige que las actuaciones y proyectos que afecten a la hidrología y puedan incidir sobre las zonas húmedas existentes en el PATODHV deben ser informados previamente por el Servicio de Espacios Naturales Protegidos. Y esta previsión no se ha establecido en el art 37 y se ha establecido sólo parcialmente en el art 34 dado que sólo exige dicho informe respecto las transformaciones a riego localizado. Deben, por tanto, adaptarse dichos preceptos a lo establecido en la memoria ambiental.

Además de este análisis ambiental y territorial, el procedimiento exige que conste la siguiente documentación y se sigan los siguientes trámites:

**1.º- Informe sobre la necesidad y oportunidad** del proyecto de decreto. Consta informe justificativo.

**2.º- Memoria económica** sobre la estimación del coste. Ha sido remitido memoria económica en la que se menciona que no conlleva coste económico no incluyéndose una disposición adicional sobre la "*cláusula de no gasto*", que deberá incorporarse.

Junto con esta memoria económica, (que debe emitirse en cualquier proyecto reglamentario), forma parte del PATODHV, como un documento del mismo, la memoria de sostenibilidad económica prevista en el art 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015. En dicha memoria se incluye la justificación de la viabilidad de cada uno de los sectores de

recuperación de la Huerta de Valencia y el alcance de las determinaciones del PATODHV desde el punto de vista económico.

**3.º- Remitir a las Consellerias** en las que pueda incidir para que emita informe. En el presente caso, no consta que se halla emitido a todas las consellerias, ni consta informe sobre su emisión o no. Sí que se ha sometido a información pública el PATODHV y constan alegaciones de numerosos órganos de distintas consellerias.

**4.º-** Respecto al trámite de **audiencia e información pública**. Ha sido realizado el trámite de **consulta previa** previsto en art 133.1 de la Ley 39/2015, así como el de información pública y audiencia exigidos en el art 133.2 y 3 de la Ley 39/2015, art 43 de la Ley 5/1983 del Consell y art 52 del Decreto 24/2009.

Se han presentado numerosas alegaciones tanto por particulares (personas físicas y jurídicas) como por entidades locales y otras entidades públicas.

Constan varios informes en los que se pronuncian sobre dichas alegaciones. El informe de fecha 15 de noviembre de 2017 no estima o desestima cada una de las alegaciones realizadas, sino que, dado el volumen y variedad de las alegaciones, realiza un estudio de las mismas agrupándolas en diez grupos (las realizadas sobre la memoria, sobre la cartografía, sobre la normativa, sobre la evaluación ambiental estratégica, sobre el estudio de paisaje, sobre los programas de paisaje, sobre la memoria de viabilidad y sostenibilidad económica, sobre las protecciones propuestas, sobre el catálogo y cuestiones generales). En dicho informe se manifiesta que se han tenido en cuenta las alegaciones a la memoria corrigiéndose la misma; que no se han estimado las alegaciones que solicitan mayor escala y sí las relativas a errores y adaptaciones al planeamiento, corrigiéndose errores detectados en la cartografía y errores toponímicos y adaptándolos al planeamiento vigente. Respecto las alegaciones a la normativa, en dicho informe se especifica que se

estiman muchas de las alegaciones y se añaden determinados regímenes transitorios. También se incrementa la protección de los programas de paisaje. Se incluye una memoria de viabilidad y sostenibilidad y se manifiesta en el informe citado que dicha memoria se apoya en el informe de la Abogacía General de la Generalitat de fecha 18 de diciembre de 2015. Se introducen también numerosas modificaciones en los planes de ordenación a raíz de las alegaciones realizadas. Se introducen también modificaciones en el catálogo que pasa a ser un documento meramente informativo que se tramitará y aprobará de forma independiente. Se incluyen 54 enclaves de recuperación de la huerta a raíz de las alegaciones de los ayuntamientos.

Consta asimismo informe de fecha 6 abril de 2018 sobre las nuevas alegaciones realizadas en periodo de participación pública tras la emisión de la memoria ambiental del PAT. En este informe se agrupan también las alegaciones por materias, donde además de las que hemos comentado en el informe citado se incluyen alegaciones que consideran que no se debería proteger los suelos con valor agrícola cuando no hay tejido social de agricultores, alegaciones sobre las hipotéticas responsabilidades patrimoniales que genera el PAT, alegaciones sobre la insuficiente motivación para descalificar suelos, las que consideran que la única finalidad del PAT es suspender programas y licencias. Alegaciones sobre la necesidad de incluir actuaciones concretas y ayudas al sector agrario. Entendemos que la contestación a las alegaciones se ha motivado adecuadamente.

5º.- Sobre la necesidad **dictamen del 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.

Entendemos que estamos ante un proyecto de decreto que no se dicta en ejecución de una ley, aun cuando pueda entenderse que desarrolla la ley 5/2018. Esto no obstante, recordamos que el 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), por lo que recomendamos se solicite dicho dictamen.

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.”*

Respecto estos informes, en la documentación que nos ha sido remitida, el informe sobre impacto en la infancia, la adolescencia y la familia no está firmado y el informe de género tampoco está firmado y además presenta tachaduras. Por lo que deberán firmarse y elaborarse con carácter definitivo estos informes.

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

8º.- Informe de costas . Debe asimismo constar el informe de costas establecido en el art 117 de la Ley 22/1988, 28 julio, de Costas.

Se ha emitido el mismo en fecha 17 de mayo de 2018 y en el mismo se realizan una serie de observaciones y sugerencias.

Recordamos que además de este informe, tal y como también se recuerda en su propio contenido, antes de la aprobación del PATODHV se debe remitir de nuevo todo el

expediente a la Dirección General de Costas para la emisión del informe que prevé el art 117.2 Ley 22/1998.

Este artículo establece:

*1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.*

*2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.*

*3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.*

#### **9.-Informe de la Dirección General de Aviación Civil.**

Consta este informe de fecha 27 de marzo de 2018, que es desfavorable en lo que se refiere a las servidumbres aeronáuticas acústicas del Aeropuerto de Valencia, pero en el propio informe, se añade que podría ser informado favorablemente en caso de presentarse las acreditaciones señaladas en el epígrafe “*acreditaciones a presentar*” y de realizarse las subsanaciones indicadas en el epígrafe “*disposiciones en materia de afecciones acústicas incluidas en el planeamiento*”.

Respecto las “*acreditaciones a presentar*” éstas se refieren al catálogo, que ha pasado a tener carácter informativo. Y respecto las subsanaciones alegadas, entendemos que las

mismas se han subsanado en el art 81 del proyecto de Decreto que regula las afecciones y servidumbres de la legislación de costas y de las servidumbres aeronáuticas.

Debe solicitarse nuevo informe a la Dirección General de Aviación Civil con las modificaciones y adaptaciones realizadas.

Por todo lo expuesto, emitimos las siguientes,

### CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Entendemos que es conforme a derecho el proyecto de decreto objeto del presente informe, debiéndose tener en cuenta las observaciones realizadas en el fundamento segundo y tercero del presente informe.

**SEGUNDA.** Recordamos que cuando se apruebe el catálogo de protecciones a que se refiere el art 12 del proyecto de decreto remitido, deberá, tal y como ha especificado la Comisión de Evaluación Ambiental, someterse a evaluación ambiental, siendo necesario informe de la Dirección General de Cultura y Patrimonio.

Es cuanto se tiene que informar.

Valencia, a 9 de julio de 2018

Abogada de la Generalitat

Vº Bº Abogado Coordinador