

***Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo, el 8 de junio del 2018, en relación con la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 27, 28, 32 y 33 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, de la Generalitat Valenciana***

*(Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 8252, del 12 de marzo del 2018)*

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** Mediante escrito con registro de entrada de 7 de mayo de 2018, Doña (...), escrito al que se asignó el número de referencia (...), solicita la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 28, 32 y 33 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, de la Generalitat Valenciana (*Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* número 8252, de 12 de marzo), en el ejercicio de la legitimación activa que confieren al Defensor del Pueblo los artículos 162.1.a) de la Constitución, 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.

**SEGUNDO.** La petición se dirige contra la obligatoriedad del uso del suelo como agrario destinado a huerta, cuyo incumplimiento puede conllevar la expropiación forzosa del terreno en cuestión.

El artículo 27 de la Ley 5/2018 establece en su apartado 1 que:

«cuando los servicios de inspección de la consejería competente en materia de agricultura detecten en una inspección una parcela agraria infrautilizada, levantarán acta de inspección, informarán a su titular de las consecuencias del mantenimiento de la situación de suelo agrario infrautilizado y procederán a la declaración de suelo agrario infrautilizado, de acuerdo con el procedimiento que establece la ley».

De acuerdo con este artículo, una vez sustanciada la inscripción en el inventario le suelo infrautilizado , se otorgará un plazo de un año para que el titular de la parcela elija entre varias opciones (realización de medidas correctoras, cesión temporal de la finca en favor de tercera persona, incorporación de la parcela en el mecanismo de intermediación gestionado por el Consejo de la Huerta de Valencia o, en su caso, por la entidad local u órgano adscrito a la administración pública que actúe en el ámbito territorial de esta ley, o incorporación de la parcela a la iniciativa de gestión común que solicite el titular para facilitar la gestión de su uso). La opción deberá llevarse a cabo en el plazo de seis meses siguientes a la fecha en la que la decisión de la persona interesada haya entrado en el registro del órgano competente.

Transcurrido el plazo anterior sin haber optado el titular por ninguna opción, la consejería competente en materia de agricultura podrá iniciar el procedimiento de declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra previsto en el artículo 28.

El artículo 28 de la Ley regula la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra del siguiente modo:

«Artículo 28. Declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra.

1. Transcurridos los plazos previstos en el artículo anterior, si se mantienen las circunstancias que motivaron la declaración de parcela o parcelas infrautilizadas, después de inscribirla en el inventario de suelo infrautilizado, la consejería competente en materia de agricultura podrá iniciar el procedimiento para la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, por su infrautilización, lo cual podrá comportar la cesión temporal del uso de la parcela o parcelas en esta situación al Consejo de la Huerta de Valencia por un plazo no inferior a diez años ni superior a treinta. Esta declaración procederá en caso de que existan graves motivos de orden económico, social o ambiental que así lo exijan y el abandono total de la parcela se encuentre acreditado en el expediente.
2. El procedimiento para la declaración de incumplimiento de la función social del uso de la tierra, así como el derivado de esta declaración, se regirán por la legislación general sobre expropiación forzosa.
3. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para la licitación pública del uso del suelo con declaración de incumplimiento de la función social por ser un suelo agrario infrautilizado. Las bases de licitación del contrato de arrendamiento exigirán un compromiso de cultivo de las tierras arrendadas y fijarán los criterios de selección, en los que, además de la modalidad de contrato, precio y plazos del arrendamiento o cesión, se podrán tener en cuenta las mejoras de tipo agrario, ambiental o paisajístico que se tendrán que introducir en la explotación, así como cualquier otro criterio que considere la administración competente, en particular criterios sociales y que incrementen la presencia de las mujeres y personas jóvenes en las actividades de la huerta».

El artículo 32 de la Ley establece la obligación de restaurar los enclaves de recuperación de la huerta de Valencia, con la siguiente redacción:

«Artículo 32. Obligación de restaurar los enclaves de recuperación de la Huerta de Valencia.

1. Las personas propietarias de los suelos que se declaren como enclaves tienen la obligación de recuperar el suelo de la huerta y cultivar, por lo menos, las dos terceras partes de sus propiedades. Si, transcurridos cuatro años desde la declaración de los enclaves, esta obligación se mantuviera incumplida, la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, preceptivamente, instará a las personas propietarias a hacer su recuperación, con la solicitud previa de las licencias necesarias para ello.

2. Si transcurridos dos años desde el requerimiento, las personas propietarias no hubieran obtenido, por causas imputables a ellas, las licencias que resulten exigibles y no se hubieran iniciado -por lo menos- las obras destinadas a la recuperación y cultivo de las dos terceras partes de la finca, la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo iniciará un procedimiento de venta forzosa del suelo por subasta pública, por contravención de la función social de la propiedad agraria de la Huerta de Valencia, en el que se dará audiencia a los propietarios. La adjudicación de los terrenos se realizará a quien ofrezca un mejor precio por ellos.
3. En caso de que el procedimiento de venta forzosa resulte infructuoso, la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo expropiará el suelo, por contravención de la función social de la propiedad agraria de la Huerta de Valencia, de acuerdo con lo establecido en la legislación general de expropiación forzosa. En el plazo máximo de dos años desde la materialización de la expropiación del suelo, la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo tendrá que ceder el uso del suelo a un tercero para que desarrolle las actuaciones de recuperación de la huerta por un plazo suficiente para garantizar la viabilidad económica de la explotación y la amortización de los gastos de recuperación o, alternativamente, vender el suelo a un tercero para que desarrolle las actuaciones de recuperación de la huerta. Tanto el procedimiento de cesión de uso como el de venta del suelo estarán sujetos a subasta pública, en la que solo se tendrá en cuenta el precio ofrecido como criterio para su adjudicación.
4. El adquirente del uso o de la propiedad del suelo tendrá que iniciar la ejecución de las tareas de recuperación de la huerta en el plazo máximo de un año. En caso de incumplimiento, los terrenos revertirán en la consejería con competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo y tendrá que pagar una multa equivalente al 50 % del precio satisfecho por la adquisición del uso o de la propiedad del suelo, en concepto de sanción».

Por último, el artículo 33 regula las características y delimitación de los sectores de recuperación de la Huerta de Valencia. Este artículo establece lo siguiente:

«Artículo 33. Características y delimitación de los sectores de recuperación de la Huerta de Valencia.

1. Los sectores de recuperación de la huerta son espacios amplios de huerta contiguos al suelo en situación de urbanizado, sobre los que hay edificaciones en situación de ruina o en mal estado de conservación o terrenos agrícolas degradados. Como máximo, un tercio de la superficie del suelo del sector se podrá destinar a su transformación urbanística, debiendo mantenerse el resto de la superficie del sector en condiciones de explotación agraria efectiva.
2. La superficie del sector de recuperación de la huerta estará estrictamente delimitada en el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de Valencia. Su delimitación se ajustará a referencias físicas objetivas. La superficie incluida se justificará en el cumplimiento de los

objetivos definidos en el plan de acción territorial, en la necesidad de suelo de uso residencial o terciario, de acuerdo con la estrategia territorial de la Comunidad Valenciana, y en la viabilidad económica de la actuación.

3. Los sectores de recuperación de la huerta delimitados por el plan de acción territorial, excepcionalmente, podrán ser discontinuos y contener parcelas cultivadas en buen uso dentro del ámbito de recuperación.
4. En los espacios donde se conserve la huerta primigenia, pero el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la huerta no los clasifique como suelo no urbanizable por estar rodeados de trama urbana o infraestructuras, si los ayuntamientos en su ordenación urbanística conservan más del 50% de esta huerta primigenia preexistente como dotación pública, podrán aplicar las reducciones de estándares y beneficios que se prevén en el artículo 35 de esta ley».

Según la interesada, esta normativa es inconstitucional por los siguientes motivos:

- Los arrendamientos forzosos, las expropiaciones y las ventas forzosas, instrumentos ideados para ejecutar el plan de la Huerta de Valencia, atentan contra el derecho legítimo a disponer de la propiedad privada.
- Se ocasiona un perjuicio económico notable al propietario, que no puede beneficiarse de una justa equidistribución de cargas y beneficios.
- Se hipoteca el desarrollo futuro de la ciudad y su entorno con un plan que afecta a miles de hectáreas, ya que las prioridades o visiones urbanas podrían cambiar.
- No existe una demanda real y amplia de tierras de cultivo que justifique el interés social y público de una masiva huerta urbana periurbana.

Así pues, la interesada considera que los artículos citados de la Ley 5/2018 son inconstitucionales pues atentarían, en su opinión, contra el artículo 33 de la Constitución, que reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. No es posible entrar en lo relativo al hipotético desarrollo futuro de la ciudad, o en la existencia o no de demanda de tierras de cultivo, cuestiones que son ajenas al juicio de constitucionalidad que procede llevar a cabo.

La propiedad privada se reconoce en el texto constitucional en el artículo 33, apartado 1. No obstante, el apartado 2 del mismo artículo confiere la delimitación de su contenido a su función social, de acuerdo con la Ley. Y el apartado 3 de este artículo establece la prohibición de privación de la propiedad, salvo por causa justificada de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley.

El contenido de los artículos cuya constitucionalidad se cuestiona responde sin embargo a los preceptos constitucionales. Las limitaciones y/o privaciones de la propiedad que se prevén en los preceptos de la Ley 5/2018 responden a una finalidad

social, que es la preservación, recuperación y dinamización de la Huerta de Valencia. Limitaciones y privaciones, en su caso, que se someten expresamente a lo dispuesto en la legislación en materia de expropiación forzosa.

Sobre esta cuestión se ha pronunciado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, señalando que "el contenido esencial de la propiedad no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida, no como mero límite externo a la definición de su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo" (STC 37/1987, de 26 de marzo, F.J.2).

Y continúa el Tribunal insistiendo en esta idea al afirmar que "la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecido, de acuerdo con las leyes, en atención a valores e intereses de la comunidad" (ídem).

En el mismo sentido el Tribunal Supremo configura el derecho de propiedad como un derecho estatutario, modificable, por tanto, por el ordenamiento jurídico, que no dará lugar, por norma general, a indemnización, ya que, al ser creación de la ley, el titular tendrá únicamente aquellas facultades que en cada caso la norma jurídica le conceda (STS de 7/11/1988, 2/11/1989 y 5/11/1996, entre otras muchas).

El hecho de que el contenido del derecho de propiedad dependa de su función social tiene especial importancia en el ámbito urbanístico, como es el caso que nos ocupa. Ya la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, estableció la disociación entre el derecho de propiedad del suelo del derecho a edificar éste, distinguiéndolos como derechos diferenciados; los derechos urbanísticos dependen del legislador, y será la ley la que determine el contenido de éstos, como es el caso presente.

Con respecto a la expropiación forzosa, es necesario recordar que ésta se aplica respecto de los bienes singulares que sean objeto de privación, pero no de la regulación del derecho de propiedad, que es una delimitación legal que no da derecho a indemnización siempre que respete su contenido esencial (STC 112/2006, de 5 de abril, F.J. 10). Y tal es el caso que nos ocupa, pues es la propia Ley 5/2018 la que establece los posibles usos del suelo, con carácter general.

Por todo lo anterior, no se aprecia inconstitucionalidad alguna en los preceptos cuya inconstitucionalidad se defiende.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**ÚNICO.** La solicitud de interposición del recurso de inconstitucionalidad considera que los artículos 28, 32 y 33 de la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia, de la Generalidad Valenciana son inconstitucionales porque atentan contra la propiedad privada, impidiendo a los propietarios del suelo la equidistribución de beneficios y cargas.

Sin embargo, el artículo 33 de la Constitución establece que será la función social la que delimite el contenido del derecho de propiedad, de acuerdo con las leyes. La jurisprudencia constitucional ha venido a interpretar este artículo, en el sentido que se ha expuesto más arriba, considerando conforme al orden constitucional la delimitación del derecho de propiedad mediante ley, especialmente en el ámbito urbanístico.

La presente Resolución, por todo lo dicho, ha de ser desestimatoria de la solicitud.

## RESOLUCIÓN

En virtud de cuanto antecede, y oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en su reunión de 8 de junio de 2018, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la legitimación que le confieren los artículos 162.1.a) de la Constitución, el 32 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y el 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que regula esta institución, ha resuelto **no interponer** recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia.