

**LA PROTECCIÓN DE TIERRAS AGRÍCOLAS DESDE EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO URBANÍSTICO**

**THE PROTECTION OF AGRICULTURAL LANDS FROM URBAN  
ADMINISTRATIVE LAW**

REYES MARZAL RAGA

*Profesora Titular de Derecho administrativo*

*Universitat de València*

Reyes.Marzal@uv.es

Data de recepció: 15 de abril de 2024 / Data d'acceptació: 22 de maig de 2024

**RESUMEN:** El artículo aborda con espíritu crítico los mecanismos que el Derecho urbanístico ofrece para la protección de las tierras agrícolas, en especial las urbanas y periurbanas. La interrelación de las dimensiones urbanísticas, ambientales y culturales se amalgaman a través de la planificación administrativa, y posiciona al plan como instrumento aglutinador capaz de integrar todas las dimensiones. El estudio teórico de las distintas técnicas, tanto a nivel estatal como autonómico y europeo, se complementa con el análisis del modelo escogido para el espacio de la huerta de València, donde el instrumento sectorial de ordenación territorial se erige en piedra de toque de toda la regulación, y muestra la capacidad del Derecho urbanístico para ofrecer una respuesta ambiciosa a las necesidades de las tierras agrícolas.

**RESUM:** L'article afronta amb esperit crític els mecanismes que el Dret urbanístic ofereix per a la protecció de les terres agrícoles, especialment les urbanes i periurbanes. La interrelació de les dimensions urbanístiques, ambientals i culturals s'amalgamen a través de la planificació administrativa, i posiciona el pla com a instrument aglutinador capaç d'integrar totes aquestes

dimensions. L'estudi teòric de les diferents tècniques, tant a nivell estatal com autonòmic i europeu, es complementa amb l'anàlisi del model escollit per a l'espai de l'horta de València, on l'instrument sectorial d'ordenació territorial s'erigeix en pedra de toc de tota la regulació, i mostra la capacitat del Dret urbanístic per oferir una resposta ambiciosa a les necessitats de les terres agrícoles.

**ABSTRACT:** The article critically addresses the mechanisms that Urban Planning Law offers for the protection of agricultural lands, especially urban and peri-urban lands. The interrelation of urban, environmental and cultural dimensions are amalgamated through administrative planning, and positions the plan as a unifying instrument, capable of integrating all dimensions. The theoretical study of the different techniques, both at the state, regional and European levels, is complemented by the analysis of the model chosen for the Valencian orchard space, where the sectoral instrument of territorial planning stands as the touchstone of the entire regulation and shows the capacity of Urban Law to offer an ambitious response to the needs of agricultural land.

**PALABRAS CLAVE:** Derecho urbanístico – Suelo no urbanizable protegido – Suelos agrícolas – Sostenibilidad – Conectividad ecológica – Técnicas de tutela ambiental y cultural.

**PARAULES CLAU:** Dret urbanístic – Sól no urbanitzable protegit – Sòls agrícoles – Sostenibilitat – Conectivitat ecològica – Tècniques de tutela ambiental i cultural.

**KEYWORDS:** Urban planning law – Agricultural lands – Protected undeveloped land – Sustainability – Ecological connectivity – Environmental and cultural protection techniques.

**SUMARIO:** I. EL DERECHO URBANÍSTICO COMO CATALIZADOR DE LA PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS. II. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO AGLUTINADOR EN LA ORDENACIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS. 1. La clasificación del suelo que acoge las tierras agrícolas. 2. La Zonificación. 3. Las determinaciones urbanísticas de las tierras agrícolas: medidas ante los suelos infrautilizados, parcelación y unidades mínimas de cultivo. 4. Las disposiciones sobre el dominio público agrícola. 5. La implementación de instrumentos de gestión de las tierras agrícolas. III. UN RÉGIMEN SINGULAR PARA LA HUERTA DE VALÈNCIA. 1. La dimensión urbanística. a) La delimitación del ámbito territorial de aplicación para la protección integral de las distintas dimensiones de la Huerta. b) La relación del PATODHV con el planeamiento municipal y con la legislación sectorial. c) Los enclaves y sectores de recuperación: un posible desarrollo urbanístico de la Huerta. 2. La dimensión ambiental. Definición de la infraestructura verde y de las unidades territoriales y de paisaje. 3. La dimensión cultural. 4. La dimensión agraria. a) El reconocimiento del papel de los agricultores. b) El mantenimiento de suelos productivos: La declaración de suelo infrautilizado y otras medidas de intervención administrativa. c) La elaboración de un Plan de Desarrollo Agrario. IV. CONCLUSIONES. V. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. EL DERECHO URBANÍSTICO COMO CATALIZADOR DE LA PROTECCIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS**

El Derecho urbanístico es un ordenamiento sectorial que incorpora distintas técnicas jurídicas para la protección de las tierras agrícolas, fruto de una evolución en su configuración conseguida por la influencia y absorción de los principios inspiradores de otros ordenamientos sectoriales como el ambiental, el agrario y el cultural<sup>1</sup>. La regulación multinivel que impone la integración en la Unión Europea y el desarrollo autonómico de las competencias en materia de urbanismo y medioambiente también han contribuido a la conformación de un régimen jurídico que, en algunos aspectos, ofrece soluciones ambiciosas para dar respuesta a las actuales necesidades de estos espacios productivos, fundamentalmente a nivel periurbano. Sin duda, los posibles modelos autonómicos de ordenación territorial y urbanística facilitan una diversidad de opciones regulatorias ajustadas a las exigencias de estos suelos, cada vez

---

<sup>1</sup> Sobre las relaciones entre el Derecho urbanístico y el Derecho agrario, Martín Bassols Coma, "Ordenación del territorio y desarrollo rural", *QDL. Fundación Democracia y Gobierno Local*, 10, 2006, pp. 10-21, pone de relieve la separación entre las políticas públicas en ambos sectores y la posición prevalente del Derecho urbanístico, preocupado por mantener separados los terrenos edificados de los no edificados, sin ulteriores consideraciones sobre la situación socioeconómica en los terrenos declarados como no edificables.

más sometidos a los conocidos riesgos derivados del creciente proceso de urbanización, pero no solo. Hay otras muchas causas, todas imputables a la actividad humana, que limitan el desarrollo de las tierras agrarias y a las que el Derecho debe dar solución<sup>2</sup>.

Como sabemos, a partir de la revolución industrial, lo rural y lo urbano se conciben como conceptos antitéticos. La contraposición entre campo y ciudad se consolida de manera exponencial hasta el punto de definir la ciudad negativamente por referencia al espacio en que no existen actividades rurales o campesinas, y la permeabilidad funcional entre ambos ámbitos es muy débil o inexistente. En este momento de la evolución, el Derecho urbanístico acude principalmente a las técnicas de clasificación del suelo y zonificación de usos como instrumentos de protección de las tierras agrícolas que se concretan en la planificación urbanística, fundamentalmente a nivel municipal. En aplicación de estas técnicas, el suelo no susceptible de desarrollo urbanístico, llámese suelo rural o suelo no urbanizable según la terminología que impone la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se considera suelo idóneo para las actividades productivas, entre otras las destinadas a la obtención de los alimentos (agricultura, ganadería y silvicultura); y a dicha clasificación se vincula todo un régimen jurídico por descarte respecto de otros suelos con mayores posibilidades de desarrollo urbanístico (terciario y residencial, en gran medida), diseñado fundamentalmente a través de reglas de prohibición y limitación encaminadas a evitar la transformación urbanística de estos espacios y su mantenimiento en la situación básica de suelo rural. En este contexto, el Derecho urbanístico obvia la multifuncionalidad de estos suelos con alto valor agrológico, y por tanto desatiende sus necesidades no sólo para la actividad agrícola como base de la alimentación sino también para otras muchas funciones ecosistémicas a las que pueden servir estos suelos y que en la actualidad se han revelado imprescindibles para frenar el cambio climático y conservar la biodiversidad<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Jean-Bernard Auby, "Los retos a los que se enfrentan los Derechos Administrativos", *RCDP*, 67, 2023, pp. 4-17, apunta entre los cambios que sufre el Derecho administrativo y las necesarias reformas a las que deben someterse, las exigencias de adaptación a las exigencias del cambio climático.

<sup>3</sup> Sobre la a insuficiente respuesta jurídica a la protección del suelo, Aitana De la Varga, "Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los

Algunas de estas funciones se han asumido tradicionalmente desde el Derecho agrario fijando, por ejemplo, unidades mínimas de cultivo, reglas sobre concentración parcelaria y otras muchas previsiones sobre las infraestructuras agrarias, todas ellas dirigidas a garantizar el máximo rendimiento agrícola de estos espacios, al objeto de garantizar su supervivencia. También se afrontan desde el Derecho ambiental, que surge como ordenamiento con caracteres propios y contiene una amplia variedad de figuras de protección que, en distintos niveles territoriales de competencia incluido el Derecho europeo, atienden muy parcialmente las necesidades y requerimientos de las tierras agrícolas.

En efecto, el Derecho ambiental toma el paisaje como eje vertebrador para la ordenación de todos los espacios con valores naturales y culturales, entre los que se encuentran las tierras agrícolas, y la variable paisajística impulsa todo un conjunto de instrumentos heterogéneos (Red Natura 2000, ZEPA, LIC, Humedales, SIPAM, etc) y con una deficiente imbricación con la ordenación del territorio<sup>4</sup>. Además, todos estos espacios naturales tienen en común el hecho de haberse generado sin la intervención del hombre, lo cual supone una diferencia de calado respecto de los espacios agrarios antropizados por la actividad humana a los que nos referimos en el presente estudio, que exige repensar la adecuación de los instrumentos jurídicos para dar mejor una respuesta.

Con todo, en el proceso de evolución ordinamental, el Derecho europeo ha sido capaz de impulsar la integración de la visión productiva de los espacios agrarios a través de las medidas de política agrícola común (PAC)<sup>5</sup>, y buen

---

ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del "One Health", *RCDA*, Vol. XII, 2, 2021, p. 11. Sobre el papel de las ciudades para anticiparse al cambio, Judith Gifreu Font, "Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: Estrategias Locales para contribuir a la sostenibilidad urbana", *RAAP*, 52, 2018, pp. 102-158.

<sup>4</sup> Especialmente interesante es la identificación de las debilidades que aquejan a los instrumentos de planificación ambiental y territorial desde una perspectiva técnica que apunta Alfonso Mulero-Mendigorry, "De los espacios protegidos a las infraestructuras verdes en España: un balance crítico", en *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos españoles*, Madrid, 25-27 de octubre de 2017, UAM Ediciones, pp. 414 y sgtes.

<sup>5</sup> La nueva política agrícola común para el período 2023-2027 entró en vigor el 1 de enero de 2023, y contempla entre sus objetivos generales el fomento de un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo, el

ejemplo de este enfoque global se encuentra en las más recientes disposiciones contenidas en el Pacto Verde Europeo (PVE)<sup>6</sup>, que han dado lugar a la Comunicación de la Comisión sobre la “Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030”, con el título “Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima”<sup>7</sup>. Esta Comunicación, en lo que aquí interesa, dispone que la gestión sostenible del suelo ha de ser “la nueva normalidad” y para ello se necesita coordinación y cooperación a escala local, regional, nacional y de la Unión, por lo que cumpliendo con su cometido, la Comisión integrará el uso sostenible de los suelos en las políticas pertinentes de la UE y los Estados miembros deben incluir debidamente entre las políticas de cohesión de la UE la conservación, restauración y uso sostenible del suelo, utilizando plenamente las directrices de la UE sobre la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones<sup>8</sup>. Estas directrices se vinculan a distintas Estrategias en materia agrícola como “De la granja a la mesa”<sup>9</sup> y sobre “Biodiversidad para 2030”<sup>10</sup>, entre cuyos objetivos está conseguir que al menos un 10 % de la superficie agraria vuelva a estar ocupada por elementos paisajísticos de gran diversidad, reducir las pérdidas de nutrientes, aumentar la proporción de las tierras agrarias que se dediquen a la agricultura ecológica y aumentar la materia orgánica del suelo. En definitiva, el Derecho europeo apuesta por el “buen estado ecológico” y la “neutralidad en la degradación de las tierras” como objetivos para conseguir la fertilidad de los suelos, la reducción de la erosión y

---

apoyo y refuerzo de la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, la acción por el clima y la contribución a alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión, entre ellos los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de París.

<sup>6</sup> Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas, 11. 12. 2019 COM (2019) 640 final.

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia para la Protección del Suelo para 2030. Aprovechar los beneficios de unos suelos sanos para las personas, los alimentos, la naturaleza y el clima. Bruselas, 17.11.2021 COM (2021) 699 final. Esta Estrategia es fruto de la iniciativa “Suelos sanos-Nueva Estrategia de la UE para la protección del suelo”.

<sup>8</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a las directrices de la UE sobre la integración de los ecosistemas y sus servicios en la toma de decisiones [SWD (2019) 305].

<sup>9</sup> Estrategia “De la granja a la mesa” para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité De Las Regiones. COM/2020/381 final.

<sup>10</sup> Estrategia sobre la “Biodiversidad de aquí a 2030” [COM (2020) 380].

el sellado, el aumento de la materia orgánica y la restauración de los suelos degradados. El Derecho urbanístico se ve llamado a integrar todas estas disposiciones, en los plazos establecidos para cada una de las Estrategias europeas. Algunas de estas medidas ya se han incorporado legislativamente<sup>11</sup>, pero no podemos obviar que queda mucho camino por andar<sup>12</sup>.

## II. LA PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO AGLUTINADOR EN LA ORDENACIÓN DE LAS TIERRAS AGRÍCOLAS

El Derecho urbanístico, como se ha dicho, cuenta con un conjunto de técnicas que, embebidas en gran medida del Derecho ambiental e impulsadas por los requerimientos del Derecho europeo, ofrecen un enfoque integral para la tutela de las tierras agrarias. Las llamadas funciones horizontales o integradoras, referidas en nuestro caso a la ordenación del territorio y el urbanismo, proporcionan albergue adecuado a las decisiones adoptadas en el ámbito de las funciones verticales o sectoriales. Las “territorializan”, apunta López Ramón, de modo que las integran y de esta manera coordinan las distintas previsiones sobre los destinos, usos y actividades a desarrollar en el espacio físico<sup>13</sup>.

Para dar una respuesta integral a las necesidades de las tierras agrícolas, la ordenación del territorio cumple una función normativa de equilibrio prevalente sobre el urbanismo<sup>14</sup>, y la planificación se erige en instrumento de carácter jerarquizado, que permite articular las relaciones entre la ordenación territorial y urbanística y las distintas dimensiones que se proyectan sobre las tierras

---

<sup>11</sup> A nivel estatal, resultan de interés las disposiciones de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, referidas a la incorporación de la Política Agraria Común y de las medidas encaminadas a reducir la vulnerabilidad al cambio climático de los suelos agrícolas. Véase también la Ley 30/2022, de 23 de diciembre, por la que se regulan el sistema de gestión de la Política Agrícola Común y otras materias conexas.

<sup>12</sup> Véase por ejemplo la fallida Proposición de Ley 122/000321, de protección de Suelos de Alto Valor Agrológico y otros Suelos de Interés Agrario, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (BOCG de 22 de febrero de 2019).

<sup>13</sup> Fernando López Ramón, “Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española”, *RAAP*, 16, 2016, p. 53.

<sup>14</sup> El alcance y significado de la función ordenadora del territorio se explica en Fernando López Ramón, “Planificación Territorial”, *RAP*, 114, 1987, pp. 127-177.

agrícolas<sup>15</sup>. Así lo prevé la legislación estatal básica contenida en el 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, al disponer que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste (artículo 4). Y lo mismo acogen las legislaciones autonómicas para la ordenación territorial y urbanística<sup>16</sup>.

A partir de la idea de desarrollo sostenible, del reconocimiento de la multifuncionalidad de las tierras agrícolas y de una nueva concienciación ciudadana sobre la calidad de vida, estos espacios productivos, en sus distintas dimensiones territoriales, obtienen una atención específica del legislador y de las Administraciones competentes, que se proyecta sobre aspectos que seguidamente señalamos destacando los que mayor incidencia tienen para nuestro estudio.

### **1. La clasificación del suelo que acoge las tierras agrícolas**

La clasificación del suelo es una de las determinaciones iniciales para la ordenación de las tierras agrícolas. Sin duda, algunos de los espacios clasificados como suelo rural o suelo no urbanizable son óptimos para el desarrollo de la actividad agrícola, en la medida en que gozan de valores dignos de protección especial vinculados a su capacidad agrológica para la producción de alimentos. Es precisamente esta característica física de los suelos (su específico y elevado valor agrológico) lo que determina que su clasificación urbanística se conforme como una potestad reglada, que la Administración ha de materializar en el correspondiente plan. Así lo ha

---

<sup>15</sup> Sobre el concepto de plan y su tipología, Marcos Vaquer Caballería, "Planificación administrativa", en Francisco Velasco Caballero y M. Mercè Darnaculleta Gardella (Dirs.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 2023, pp. 447-463.

<sup>16</sup> Un explícito reconocimiento de las relaciones de jerarquía se contiene la Ley catalana 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios, al supeditar los planes urbanísticos a las determinaciones de la planificación territorial sectorial.

reconocido la jurisprudencia <sup>17</sup>, al señalar que la discrecionalidad del planeamiento urbanístico para la clasificación del suelo se ciñe a los suelos urbanizables y a los no urbanizables comunes por no reunir especiales valores dignos de protección, cosa que no ocurre respecto de las tierras agrarias, caracterizadas por el valor agrológico y fertilidad para la producción primaria. Este carácter reglado de la clasificación del suelo con valores agrarios se ha visto reforzada con el reconocimiento jurisprudencial del principio de no regresión ambiental, aplicable no sólo a la clasificación del suelo y por tanto dirigido a evitar una desclasificación de las tierras que comporte la pérdidas de los valores agrícolas sino también al régimen de usos, sobre el que más adelante nos detenemos<sup>18</sup>.

Por otra parte, frente a una tradicional regulación prohibitiva o negativa de los suelos agrícolas, tendente a evitar o controlar la aparición de edificaciones y otros usos urbanísticos del suelo, se aprecia un nuevo enfoque “en positivo” del suelo con capacidad agrícola, dirigido hacia determinaciones que garanticen la puesta en valor de estos suelos productivos. Se comienza a superar la concepción residual de suelos destinados exclusivamente al uso primario y se refuerzan estos suelos como espacios económicos capaces de producir bienes de primera necesidad, pero también de acoger ciertas actividades y equipamientos que pueden albergar un uso múltiple y gradual del mismo, compatibilizado con la protección y valoración cultural y económica del paisaje natural y rural<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Por todas, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:159).

<sup>18</sup> Sobre el principio de no regresión en la protección ambiental. véanse las Sentencias del Tribunal Supremo núm. 381/2023 de 22 de marzo (Recurso de Casación núm. 1451/2022, ECLI:ES:TS:2023:1385) y núm. 882/2023 de 30 junio (Recurso de Casación núm. 7738/2021, ECLI:ES:TS:2023:3236). Véase también Alba Nogueira López y Beltrán Puentes Cociña, “Galicia. hibernación normativa e invocación jurisprudencial del principio de no-regresión ambiental”, en Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda y Alba Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, 2021, pp. 1256-1273.

<sup>19</sup> Respecto de las previsiones contenidas en el artículo 130 del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, véase Domènec Sibina Tomàs, “La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible”, *QDL. Fundación Democracia y Gobierno Local*, 10, 2006, p. 54, al destacar que la legislación

Pero junto a estos suelos en situación básica de suelo rural, cada vez más, la sociedad reclama espacios urbanos dentro de las ciudades, en los que la producción agrícola también tenga cabida. Es ya una constante la implantación y mantenimiento de espacios agrarios en los que la función ecosistémica y multifuncional de suelos con capacidad agrícola cobra una dimensión menos productiva en términos económicos, aunque contribuyen a los objetivos de desarrollo sostenible, en especial de mitigación del cambio climático, y a otros objetivos de interés general como son los vinculados al ocio y bienestar<sup>20</sup>. Como sabemos, la clasificación de estos espacios como suelo urbano es una potestad reglada<sup>21</sup>, y es a través de la atribución de usos y de la zonificación como se consigue reservar este tipo de espacios para desarrollar actividades propias del sector primario vinculadas a esas otras finalidades de calidad de vida.

Cada vez más son las ciudades en las que puede apreciarse este fenómeno, que se expresa a través de distintos modelos como el denominado “anillo verde” desarrollado en Vitoria-Gasteiz, los denominados “huertos urbanos” que en las últimas décadas se han implantado en muchos municipios<sup>22</sup>, y otras evoluciones del inicial modelo de “ciudad-jardín” formulado por Ebenezer Howard para la ciudad de Londres. En estos casos, además de la decisión urbanística de zonificación recogida en el correspondiente instrumento de planificación urbana (normalmente en el PGOU municipal), la intervención

---

autonómica tiene el mérito de proteger directamente determinadas explotaciones agrarias frente a las determinaciones del planeamiento urbanístico.

<sup>20</sup> María Rosario Alonso Ibáñez y Gloria Doménech Martínez, “La ordenación urbanística y los huertos urbanos: vínculos para la integración del derecho a la alimentación”, en Miguel Ángel Martín López (Coord.), *Haciendo realidad el derecho a la alimentación en España*, Egregius, 2018, pp. 121-133, identifican los huertos urbanos como “un sistema modular” en el que se integran no sólo el desarrollo de la agricultura urbana, esto es, la posibilidad de producir alimentos para el autoconsumo o producción hortícola a pequeña escala, sino también otros objetivos como el apoyo social a determinados sectores de la población, el esparcimiento de los ciudadanos o la educación ambiental y promoción de una alimentación más sana con hábitos más saludables.

<sup>21</sup> Las clases del suelo urbano son regladas en la medida en que corresponde por imperativo legal a los terrenos efectivamente integrados en la malla urbana y dotados de servicios urbanísticos y sólo a ellos. Por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:8649).

<sup>22</sup> De especial interés es la denominada Estrategia de Agricultura Urbana (EAU) de la ciudad de Barcelona 2019-2030, como instrumento municipal que planifica las actuaciones necesarias para conseguir mejorar y aumentar la superficie agrícola en la ciudad con un modelo agroecológico.

municipal se extiende también a la concesión de un título habilitante para su uso o explotación, de acuerdo con la distinta naturaleza de estos espacios urbanos. Y también la Administración desarrolla sus potestades regulatorias o normativas, normalmente a través de la aprobación de la correspondiente Ordenanza municipal, en la que fijará el régimen de usos y los requisitos y condiciones para el acceso a las parcelas y su explotación. La autonomía municipal ofrece un amplio abanico de posibilidades para la regulación de estos espacios y de los requisitos para la obtención de los correspondientes títulos habilitantes. Lo que aquí importa destacar es el papel que estos espacios juegan para la integración de las prácticas rurales en las ciudades, de manera que los adjudicatarios de las correspondientes parcelas asumen una serie de obligaciones o deberes entre los cuales se encuentra el uso de buenas prácticas ambientales (limpieza y desbroce, riego por goteo, etc.) así como el mantenimiento de las parcelas en producción y la adecuación de los cultivos<sup>23</sup>.

## 2. La Zonificación

La zonificación o sectorización es una técnica urbanística a través de la cual el planeamiento establece una división geográfica de áreas afectadas en función de los aprovechamientos y características de cada sector. Como herramienta urbanística ha sido objeto de fuertes críticas desde la teoría económica del Derecho, fundamentalmente en relación con los usos y aprovechamientos que pueden atribuirse al suelo urbano, y las implicaciones que éstos pueden tener sobre las reglas de libre competencia que rigen los mercados, de acuerdo con el Derecho europeo<sup>24</sup>. Estas críticas no tienen la misma incidencia respecto de los suelos rústicos, en la medida en que carecen de la rentabilidad que suponen los aprovechamientos generados por la transformación urbanística del suelo, aunque como seguidamente se dirá, el desarrollo tecnológico está impulsando nuevos aprovechamientos energéticos sobre estos suelos, que

---

<sup>23</sup> Reyes Marzal Raga, "El campo también está en la ciudad. Espacios de transición a escala local", en Cristina Benlloch Domenech (Coord.), *Retos para la digitalización en los entornos rurales*, Comares, 2021 pp. 173-182.

<sup>24</sup> Un brillante estudio en Clàudia Gimeno Fernández, *Usos de Sòl per a fer ciutat. Instruments urbanístics per a regular l'establiment d'activitats econòmiques i assolir objectiu socials i ambientals*, Tirant lo blanch, 2023.

incluso llegan a eliminar su uso agrícola, y el interés de los inversores ya se ha traducido en un claro incremento en el precio de estas tierras<sup>25</sup>.

Por otra parte, la importancia de la zonificación agrícola para la identificación de los distintos valores y potencial productivo no es ajena a las necesidades derivadas de la planificación económica y en consecuencia de las inversiones que las Administraciones competentes han de prever<sup>26</sup>. La relación entre zonificación agraria y política económica es clara, como también lo es la relación entre el urbanismo y las técnicas ambientales a desarrollar sobre estos espacios. Y es que antes de diseñar la zonificación urbanística de estas tierras es necesario delimitar y definir las unidades de paisaje y/o ambientales existentes en cada zona, a partir de las cuales podrá establecerse una gradación de los valores de cada uno de los suelos, necesaria para identificar aquellos que han de ser objeto de mayor protección (y por tanto su zonificación es una decisión reglada), y los que pese a tener algún valor, no merecen una especial protección (las denominadas zonas de suelo rural común).

Como se ha dicho, es precisamente la existencia de especiales valores lo que determina la decisión imperativa de clasificar determinados suelos como rústicos o no urbanizables, dentro de los cuales el planificador puede establecer regímenes especiales para las distintas zonas, en atención a los aprovechamientos y características de cada sector. Obviamente, en todos los casos, el plan establecerá como uso principal el vinculado a las actividades de producción agraria, pero también pueden admitirse otros usos compatibles con la misma, como por ejemplo las edificaciones vinculadas a los usos agrícolas (granjas o almacenes). Estos usos y aprovechamientos requieren de su autorización en los correspondientes instrumentos territoriales y urbanísticos (en ocasiones es necesario un acto administrativo singular, llámese licencia, autorización, declaración de interés comunitario o actuación de interés

---

<sup>25</sup> Afirman algunos medios de comunicación que “hasta hace poco, se pagaban 100 euros al año por rentar una hectárea, pero ahora, con la presión de las renovables, sobre todo de las fotovoltaicas, se ha triplicado el precio”. Disponible en <<https://www.epe.es/es/reportajes/20240126/expansion-placas-solares-dispara-precio-terrenos-agricolas-97315143>> ([último acceso, marzo de 2024]).

<sup>26</sup> Téngase en cuenta que la zonificación agrícola también ha de atender a la planificación y coordinación de las actividades del sector agrícola y ha de proporcionar las bases para la implementación de las políticas de desarrollo de desarrollo rural y de sostenibilidad.

autonómico...), en los que se concretará su tipología y circunstancias, al objeto de garantizar que los valores agrícolas dignos de protección no se verán perjudicados a consecuencia del proceso urbanizador que pueden suponer este tipo de construcciones. La variedad de usos compatibles que pueden permitirse es amplia y puede llegar a permitir incluso la existencia de edificaciones residenciales. Más adelante detenemos la atención en los denominados “enclaves y sectores de recuperación” que contempla la regulación del espacio de la Huerta de València para mantener ciertas edificaciones residenciales preexistentes e incluso ampliar el parque inmobiliario siempre que sea compatible con la recuperación de ciertas zonas de huerta. Este modelo de compatibilidad de usos y en concreto de refuerzo del uso residencial en el suelo rural también se reconoce en la legislación vasca con el denominado “Núcleo Rural”, que es una calificación urbanística del suelo no urbanizable que, a juicio de algunos autores, está resultando un instrumento precursor de la dispersión urbana (*urban sprawl*) en el territorio y deja sin protección algunas zonas sujetas a tutela ambiental<sup>27</sup>.

Uno de los usos que recientemente ha suscitado muchas reticencias es el referido a la implantación de actividades tales como energías renovables y en concreto la instalación de paneles solares o infraestructuras eólicas; y también los más novedosos intentos de explotación de las denominadas “tierras raras”<sup>28</sup>. Las reivindicaciones de los propietarios de tierras agrícolas comprometidos con las actividades primarias chocan cada vez más con las de aquellos que ceden a la creciente revalorización económica de las tierras para estos otros usos no agrícolas, en detrimento del valor primario de los suelos<sup>29</sup>. Cada vez más, el

---

<sup>27</sup> Especialmente crítico con la regulación de estos núcleos es Aitor Bilbao Uribarri, “Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la biosfera de Urdaibai”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX, 151, 2007, pp. 83-101.

<sup>28</sup> La minería de tierras raras es una nueva actividad que pretende implantarse en determinados espacios con tierras compuestas por determinados minerales, de interés para la fabricación de componentes tecnológicos, y cuya justificación se encuentra en aminorar la dependencia de China para la obtención de estos minerales. Existen propuestas concretas en Ciudad Real y en Canarias, por ser territorios en los que se han identificado este tipo de tierras.

<sup>29</sup> Muy reivindicativa es la plataforma ciudadana No a la MAT, que busca paralizar las líneas de muy alta tensión que atraviesan los espacios agrarios y forestales. También la prensa da cuenta de la oposición de las organizaciones agrarias a la expropiación de tierras agrícolas para poner “campos” de placas fotovoltaicas y molinillos eólicos <<https://www.agronewscastillayleon.com/exporpiar-tierras-placas>> ([último acceso, febrero de 2024]).

análisis económico del Derecho justifica decisiones administrativas en las que no sólo el enriquecimiento del propietario particular de las tierras, sino las expectativas de ingresos en las arcas públicas (muy especialmente las municipales) o de creación de puestos de trabajo en la zona, determinan la decisión de las Administraciones. Algunas Comunidades Autónomas han expresado normativamente su posición ante esta situación. Es el caso de La Rioja, que recientemente ha acordado suspender todos los procedimientos administrativos de otorgamiento de autorizaciones de uso y actividades en suelo no urbanizable relativos a instalaciones eléctricas de generación de energía eléctrica y sus infraestructuras de evacuación<sup>30</sup>. En otros territorios, la decisión exige de las Administraciones una seria ponderación de los impactos ambientales que tales instalaciones suponen para los suelos y que en muchas ocasiones conllevan la total o parcial destrucción de las plantaciones<sup>31</sup>. En este sentido resulta muy satisfactoria la solución que recoge la Ley catalana 3/2019 de 17 de junio, de Espacios Agrarios respecto de las denominadas infraestructuras de interés general en el espacio agrario, definidas como aquellas que se instalan en el espacio agrario o lo utilizan y no son solo de interés agrario, sino de interés para toda la sociedad y la actividad económica, y entre las cuales se encuentran las instalaciones de producción y transformación de energía. La implantación de estas infraestructuras se condiciona al cumplimiento de lo establecido en el Plan territorial sectorial agrario de Cataluña y en el plan territorial sectorial agrario específico de la zona donde se instale, y sólo tras el análisis del grado de afectación de esta infraestructura sobre el espacio agrario y, en su caso, de la justificación que aporte el promotor si se trata de un espacio catalogado como de alto valor agrario, podrá autorizarse su implantación. Lo interesante de esta previsión es que el legislador ha tomado en consideración la necesidad de adaptar al máximo posible la afectación de la infraestructura sobre el suelo agrario, la

---

<sup>30</sup> Véase el artículo 2 de la Ley 1/2024, de 24 de enero, medidas temporales y urgentes para la protección del paisaje de La Rioja (BOR de 25 de enero).

<sup>31</sup> Sobre la necesidad de ponderación, Gerardo García Álvarez, "La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: Ponderación de valores y principio de no regresión", *RAAP*, XVI, 2016, pp. 281-342.

posible pérdida de suelo productivo y las exigencias de prevención de incendios forestales<sup>32</sup>.

En el debate no faltan propuestas de creación de mecanismos fiscales para compensar la pérdida de valor agrario que puede suponer este tipo de usos. Hay propuestas de creación de una Ecotasa o el Pago por Servicios Ambientales o similares<sup>33</sup>, que sirven para compensar a los agricultores por el desarrollo de su actividad y los servicios “no agrarios” que se generan en estas tierras.

### **3. Las determinaciones urbanísticas de las tierras agrícolas: medidas ante lo suelos infrautilizados, parcelación y unidades mínimas de cultivo**

El Derecho urbanístico también da respuesta a la infrautilización de las tierras agrícolas acudiendo a técnicas de fomento en su más extensa acepción. Las distintas legislaciones autonómicas contemplan todo un conjunto de medidas de *soft law* que van desde la facilitación de la mediación entre propietarios de parcelas abandonadas y demandantes de tierras a través de la creación de bancos de tierras o instrumentos similares<sup>34</sup> hasta la elaboración de guías de buenas prácticas o la formación y especialización de los agricultores, sobre todo de los más jóvenes, para garantizar el mantenimiento de la actividad agrícola en las mejores condiciones agrológicas. También se recogen medidas de fomento económico en sus más diversas tipologías (ayudas, subvenciones, exenciones, etc). Y junto a estas técnicas, la infrautilización o mala utilización de las tierras agrícolas permite acudir a la expropiación del uso de estas tierras, que es una de las medidas más limitativas del derecho de propiedad, y

---

<sup>32</sup> Véanse los artículos 16 y 17 de la Ley 3/2019, de 17 de junio, de los espacios agrarios de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

<sup>33</sup> Decreto Foral 51/2011, del Consejo de Diputados de 2 de agosto, que aprueba la modificación de las bases generales reguladoras correspondientes a los pagos por Servicios Ambientales y a los pagos por Compensación por lucro cesante en este Territorio Histórico, que fueron aprobadas por el Decreto Foral 50/2010, de 19 de octubre (BOTHA de 10 de agosto).

<sup>34</sup> Por ejemplo, la ciudad de Barcelona cuenta con varias experiencias como el denominado “Pla Buits” o el más reciente “Mans al Verd”, que son programas municipales en los que se acude a técnicas no urbanísticas para la dinamización de suelos en desuso situados en los núcleos urbanos, que pueden ser gestionados por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro. El contenido de este interesante programa, que se enmarca en el más amplio Plan Natura (2021-2030), puede consultarse en <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/es/mans-al-verd> [(acceso, marzo de 2024)].

encuentra toda su justificación en el reconocimiento constitucional de su función social (artículo 33 CE), tal como lo ha avalado el Tribunal Constitucional<sup>35</sup>.

Otra de las técnicas urbanísticas que se proyecta sobre las tierras agrícolas es la que incide en su configuración parcelaria, y por tanto se proyecta sobre el derecho de propiedad estableciendo reglas que determinan la estructura y extensión de las tierras agrícolas para garantizar su máximo rendimiento y productividad<sup>36</sup>. En este ámbito, el Derecho urbanístico asume las reglas del Derecho agrario, hasta el punto de que la legislación estatal en materia de suelo prohíbe las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, admitiendo únicamente divisiones ajustadas a la legislación agraria. También la fijación de la parcela mínima, que es un típico parámetro urbanístico, se ve influenciada por los requerimientos agrarios, como por ejemplo la fijación de unidades mínimas de cultivo o las reglas de concentración parcelaria, encaminadas a limitar el parcelario minifundista que reduce la productividad y rentabilidad de las tierras agrarias. Las normas autonómicas también acogen otras determinaciones propias del Derecho urbanístico, de aplicación a determinadas infraestructuras o edificaciones sobre el suelo rústico (volumetría, retranqueos o materiales que pueden utilizarse)<sup>37</sup>.

#### **4. Las disposiciones sobre el dominio público agrícola**

Las tierras agrícolas suelen integrarse con espacios de dominio público agrícola, cuyo régimen general es el propio de los bienes demaniales, pero donde el componente agrario reenvía a un conjunto de disposiciones normativas de carácter sectorial en función de la tipología de bienes de que se trate. Así, por ejemplo, existe un régimen especial para los caminos rurales y

---

<sup>35</sup> Ya la STC 37/1987 avaló la constitucionalidad de esta medida, contenida en la Ley de Reforma Agraria andaluza.

<sup>36</sup> En el ámbito estatal, véase el Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario. Las CCAA también han aprobado sus correspondientes legislaciones en materia de infraestructuras agrarias, en las que desarrollan los parámetros agrarios y urbanísticos que garanticen el rendimiento agrícola de los suelos rústicos.

<sup>37</sup> Por ejemplo, la regulación del tipo de cortavientos que puede utilizarse, y de los materiales adecuados es una de las determinaciones que mayor impacto puede tener para la producción agrícola de determinados territorios.

para las vías pecuarias, en coherencia con su condición de bienes demaniales y con la garantía de la actividad agropecuaria que se desarrolla en las zonas correspondientes<sup>38</sup>. También, con el fin de proteger el dominio público marítimo-terrestre, la Ley 22/1988, de Costas establece una zona de influencia sujeta a limitaciones y servidumbres de protección en las que se pueden realizar cultivos y plantaciones sin necesidad de autorización, pero respetando en todo caso la servidumbre de tránsito<sup>39</sup>. Y un régimen especial a nivel municipal podemos encontrar para el espacio denominado de francos, marjales y extremales de la ciudad de València, en que la demanialidad de los bienes de carácter municipal (acequias, partidores, caminos...) garantiza la valorización o rentabilización económica y social de estos espacios productivos integrados en la ciudad, que acogen una actividad agraria dirigida al consumo y producción sostenible de proximidad. Esta titularidad municipal, que se expresa con el histórico nombre de Jurisdicción de Francos, Marjales y Extremales, rememora la posición de autotutela que ostenta el Ayuntamiento y que todavía hoy se rige por una Ordenanza Municipal de 26 de agosto de 1931<sup>40</sup>.

Este mismo régimen demanial será de aplicación a la gestión del patrimonio agrario público. Así, por ejemplo, el aprovechamiento y explotación de los inmuebles que formen parte del Patrimonio Agrario de la Comunidad Autónoma de Aragón está sujeto a concesión administrativa<sup>41</sup>.

## 5. La implementación de instrumentos de gestión de las tierras agrícolas

---

<sup>38</sup> Puede consultarse, por ejemplo, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura, cuyos artículos 169 y sgtes. comprenden un régimen de usos y protección del dominio público viario, y su coordinación con la planificación territorial.

<sup>39</sup> Véase el artículo 20 en relación con los artículos 23-25 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

<sup>40</sup> Esta expresión acoge la denominación histórica de una zona de la ciudad que mantiene la actividad agraria en suelos clasificados como no urbanizables, y sobre las cuales el Ayuntamiento ostenta la titularidad de ciertas infraestructuras vinculadas a la explotación agraria además de la prestación del servicio de agua procedente de los excedentes producidos por las escorrentías o por los excesos en el ciclo integral del agua. A esto precisamente se debe la histórica denominación de francos, marjales y extremales, además de quedar fuera de la jurisdicción del Tribunal de las Aguas de la Vega de València.

<sup>41</sup> Artículo 40 y sgtes. de la Ley 6/2023, de 23 de febrero, de protección y modernización de la agricultura social y familiar y del patrimonio agrario de Aragón (BOA de 13 de marzo).

Es mérito de las ciencias sociales no jurídicas, y especialmente de las ciencias geográficas, definir en un plano teórico modelos de gestión de las tierras agrícolas. Son conocidas las figuras de parque agrario y custodia del territorio<sup>42</sup>, que algunas CCAA han implementado legislativamente sobre la base de la iniciativa privada en la conformación de este tipo de instrumentos.

Por su parte, la intervención administrativa en la gestión de tierras agrícolas suele limitarse a las medidas de policía administrativa y de fomento. En términos generales, son los propietarios de las tierras agrícolas quienes manifiestan el interés por formalizar un acuerdo de gestión conjunta, y en este proceso la posición de las Administraciones públicas resulta decisivo en orden a autorizar estos acuerdos y a desplegar una amplia variedad de técnicas de fomento que no se limitan a beneficios fiscales sino que van mucho más allá, a través del compromiso en la realización de inversiones en infraestructuras y otro tipo de medidas de fomento no económico que, por ejemplo, se proyectan sobre la acreditación de la calidad de los productos en atención a su origen o forma de producción. En todos los casos, las Administraciones tienen como objetivo principal la planificación de la producción y la mejora de la viabilidad de las explotaciones agrícolas, lo que se complementa con otros objetivos vinculados a la agricultura sostenible y agroecológica, que contribuyen a la preservación del medio natural y a la mitigación del cambio climático. Así lo explicita, por ejemplo, la Ley valenciana 5/2019, de Estructuras Agrarias, por referencia a la posibilidad de constituir lo que denomina Iniciativas de Gestión en Común (IGC)<sup>43</sup>. Y algo similar recoge la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, bajo la denominación de

---

<sup>42</sup> Carolina Yacamán Ochoa, María Esther Sanz Sanz y Rafael Mata Olmo, *Agricultura periurbana y planificación territorial: de la protección al proyecto agrourbano*, Universitat de València, 2020, pp. 107 y sgtes.

<sup>43</sup> Reyes Marzal Raga, "Aspectos jurídico-administrativos de la ley 5/2019, de Estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana", en Alguacil Marí, Pilar (Dir.), Informe sobre la ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana: Su impacto en cooperativas agroalimentarias, Edit. Cátedra Cooperativas Agroalimentarias, 2019, pp. 14-28.

Agrupaciones de gestión conjunta o la posibilidad de Polígonos Agroforestales<sup>44</sup>.

Con todo, no faltan legislaciones autonómicas que para determinados supuestos contemplan la posibilidad de un modelo de gestión pública para dar mejor respuesta a los intereses generales implicados. Es el caso de las entidades de gestión de suelo rural que crea la Ley vasca 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, como instrumento fundamental para gestionar las compensaciones de tierras que han de realizarse a las explotaciones agrarias afectadas por la expropiación derivada de la construcción de la infraestructura que requiere el Tren de Alta Velocidad. El legislador vasco ha tomado conciencia de la pérdida de suelo productivo que esta gran infraestructura supone y crea una entidad de suelo rural que, aprovechando la envergadura de los movimientos de tierra que la obra a efectuar va a generar, compense con suelo a los agricultores afectados, en la medida de sus posibilidades<sup>45</sup>. También la Ley valenciana 5/2018, de la Huerta crea el denominado Consejo de la Huerta de València bajo la forma de consorcio adscrito a la Consellería con competencias en materia de agricultura y desarrollo rural (artículos 38-44). Este órgano administrativo se concibe como un ente gestor, con amplia base participativa de todos los sectores implicados y dotado de recursos económicos para la gestión de este espacio.

### III. UN RÉGIMEN SINGULAR PARA LA HUERTA DE VALÈNCIA

Aunque existen varias experiencias sobre espacios de huerta<sup>46</sup>, la regulación de la huerta de València como espacio rural periurbano incorpora un cambio de paradigma en la ordenación de las tierras agrarias y de reconocimiento de la función ecosistémica que cumplen estos suelos. La Ley 5/2018, de 6 de marzo,

---

<sup>44</sup> Artículos 16 y 76 y sges. de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia (DOG de 21 de mayo).

<sup>45</sup> Juan Cruz Alberdi Collantes, "Actividad agraria y urbanización: desarrollo de un protocolo de valoración para el País Vasco", *Investigaciones Geográficas*, 59, 2013, pp. 75–93.

<sup>46</sup> A título de ejemplo, son de interés las propuestas nivel municipal para la huerta de Murcia, cuyo Ayuntamiento cuenta con un Plan de Acción que comprende varias medidas sometidas a participación pública. Y también de las huertas del Parque Agroecológico del Soto del Grillo en Rivas Vaciamadrid y de Fuenlabrada, que se ha constituido como Parque Agrario a iniciativa del Ayuntamiento.

de la Huerta de València ha dado respuesta a las exigencias de regulación de este singular y único espacio de huerta periurbana, que comprende no sólo la ciudad de València sino también las poblaciones del área metropolitana con huertas de elevado valor patrimonial, y para el cual ha definido un régimen jurídico encaminado a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, pero también a la preservación de la huerta y de los distintos valores que le son propios. Se trata de un espacio en el que confluyen varias dimensiones que la Ley trata de amalgamar sobre la base del planeamiento territorial y urbanístico supramunicipal, integrando en un mismo instrumento urbanístico los valores ambientales, agrarios y culturales. Ahí reside su interés como modelo de preservación integral del espacio agrario, cuyo elemento básico, según apunta la Ley 5/2018, son las personas que se dedican a la agricultura.

El estudio integral de este marco regulatorio excede de nuestras pretensiones<sup>47</sup>, por lo que en los siguientes apartados detenemos la atención en mostrar las ideas fuerza de esta regulación como modelo superador del enfoque estrictamente urbanístico, señalando los aspectos más importantes de las distintas dimensiones que de manera integrada confluyen en esta singular ordenación territorial y urbanística.

## 1. La dimensión urbanística

Como se ha dicho, la Ley 5/2018, de la Huerta de València reconoce la importancia de este espacio para la producción agraria, pero otorga una posición central a los instrumentos urbanísticos como clave de bóveda de toda la ordenación normativa. El soporte urbanístico sirve como catalizador de bienes jurídicos superiores<sup>48</sup>. No en balde, el instrumento territorial sobre el que pivota la protección de la Huerta de València es el Plan de Acción Territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (PATODHV), aprobado por Decreto 219/2018, de 30 noviembre<sup>49</sup>, que es un instrumento de ordenación

---

<sup>47</sup> Un estudio monográfico puede consultarse en Reyes Marzal Raga (Dir.), *El suelo rural periurbano. Estudio del caso: L'Horta de València*, Thomson Reuters-Aranzadi, 2019.

<sup>48</sup> Fernando López Ramón, "Conectividad ...", p. 53.

<sup>49</sup> Véase el Decreto 219/2018, de 30 noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOGV de 20 de

territorial supramunicipal y de carácter sectorial encaminado a la realización de los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana<sup>50</sup>.

El espacio de la Huerta de València se clasifica urbanísticamente como suelo no urbanizable, un suelo en situación básica de suelo rural, que se zonifica en atención a la gradación de sus valores agrícolas (niveles de Huerta 1, 2 y 3), y cuya propiedad está sujeta a un estatuto prefijado en la Ley, con limitaciones dirigidas a evitar su transformación urbanística, si bien no impide un crecimiento racional y sostenible en los bordes urbanos de los municipios que lo integran, así como la alteración de ciertos estándares urbanísticos con el alcance que se dirá<sup>51</sup>.

#### *a) La delimitación del ámbito territorial de la Huerta*

La delimitación del espacio de la Huerta de València en la Ley 5/2018 ha sido una de las cuestiones más problemática desde su definición. De inicio, porque comprende varios términos municipales además del propio de la ciudad de València, con problemáticas y situaciones urbanísticas de partida muy diversas, que dificultan un tratamiento homogéneo. Pero también porque el régimen jurídico del suelo establecido en el texto de la Ley y acotado para unos determinados municipios, no es suficiente para asegurar la conectividad ecológica y funcional de la huerta con la infraestructura verde exterior a ésta. Es por ello por lo que el ámbito al que se aplicarán las disposiciones contenidas en el PATODHV es superior al establecido en la Ley 5/2018, resultado de lo cual es la fijación de dos zonas diferenciadas. La que

---

diciembre). El contenido gráfico y cartográfico del documento está accesible en <<http://www.habitatge.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/pat-horta-de-valencia>> [(acceso, marzo de 2024)].

<sup>50</sup> Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero del Consell.

<sup>51</sup> Un estudio del impacto de la Ley de la Huerta sobre los crecimientos urbanísticos de la ciudad en Andrés Boix Palop, Reyes Marzal Raga, Clàudia Gimeno Fernández y Pascual Herrero Vicent, "Estudio sobre las posibilidades de reclasificación del Sector PRR-4 "Benimaclet" del Plan General de Ordenación Urbana de València, su hipotético coste y las medidas de planificación propias de un urbanismo sostenible e integrador para una futura actuación pública sobre ese sector", Universitat de València, 2019.

corresponde al denominado “ámbito estricto”, coincidente con el ámbito territorial determinado por la Ley 5/2018, esto es, con el suelo en situación básica rural dominado por el sistema de regadíos históricos de las Acequias del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, la Real Acequia de Moncada, el Canal del Turia, Francos, Marjales y Extremales y las Huertas de elevado valor patrimonial ubicadas entre las poblaciones de Picanya, Paiporta, Torrent y Catarroja<sup>52</sup>. Y la zona denominada “ámbito ampliado”, más extenso que el fijado en la Ley<sup>53</sup>, para incluir los municipios afectados por los grandes corredores de conexión ecológica y territorial que ponen en contacto la Huerta con otros lugares del entorno que presentan valores medioambientales significativos. En este ámbito confluyen las áreas de protección de la Huerta, los espacios naturales de elevado valor ambiental, así como las conexiones ecológicas y funcionales necesarias para conformar la infraestructura verde del área metropolitana de València<sup>54</sup>. Esta doble delimitación territorial no estuvo exenta de controversia jurídica, solventada mediante Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación señalando que, si bien en el “ámbito estricto” serán de aplicación todas las determinaciones del PATODHV, en el “ámbito ampliado” solo lo serán las relativas a los corredores de conexión<sup>55</sup>. De este modo se garantiza el cumplimiento del principio de legalidad, sin rebajar los objetivos ambientales que sustentan esta regulación singular.

*b) La relación del PATODHV con el planeamiento municipal y con la legislación sectorial*

El objeto prioritario del Plan Territorial sectorial es la dinamización de la actividad agraria de la Huerta de València y a tal fin se encomienda el

---

<sup>52</sup> El Anexo de la Ley 5/2018 delimita el “ámbito estricto”, al que se aplica la Ley. El artículo 2 del PATODHV identifica el “ámbito estricto” de la Huerta de València enumerando un total de 40 municipios incluidos en este ámbito.

<sup>53</sup> Además de los municipios del “ámbito estricto” se incluyen las poblaciones de Alcàsser, Beniparrell, Picassent y Silla, que conforman el denominado “ámbito ampliado”.

<sup>54</sup> Por ejemplo, a través del barranco del Carraixet se conecta la Huerta de València con el Parque Natural de la Calderona, y el barranco de Torrent conecta la Serra Perenxisa con el Parque Natural de la Albufera.

<sup>55</sup> Resolución de 11 de enero 2019, por la que se adopta el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con el artículo 3.3 de la Ley 5/2018.

establecimiento del régimen jurídico de sus suelos, a cuyas previsiones deberán ajustarse los planes urbanísticos de todos los municipios que se incluyen en el correspondiente ámbito territorial<sup>56</sup>. Dada la prevalencia de este instrumento -salvo que el planeamiento municipal ofrezca mayor protección ambiental- los planes urbanísticos municipales deberán incorporar las determinaciones contenidas en el PATODHV referidas a la clasificación y zonificación del suelo no urbanizable protegido, a la identificación de los enclaves y sectores de recuperación de la Huerta y la delimitación de los corredores de conexión y a la infraestructura verde. Igualmente incluirán las correspondientes reservas de suelo destinadas al uso público sostenible y a las actividades complementarias de la huerta<sup>57</sup>, así como las determinaciones de dinamización de la actividad terciaria mediante las denominadas “puertas de entrada” a la Huerta, que habrán de localizarse en suelo urbano consolidado. También se identificarán los itinerarios verdes, vías pecuarias, puntos de encuentro y miradores, y cualesquiera otras estructuras que potencien la actividad agropecuaria de la huerta (museos vivos, alquerías-escuela o centros de formación).

*c) Los enclaves y sectores de recuperación: un posible desarrollo urbanístico de la Huerta*

La clasificación urbanística de la Huerta de València como suelo no urbanizable protegido y la calificación de los suelos agrícolas de mayor valor como zona rural protegida agrícola (ZRP-AG)<sup>58</sup>, sin perjuicio de la específica

---

<sup>56</sup> Marcos Vaquer Caballería, “Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 217, 2023 pp. 667-678, señala que sólo ordenando los usos del suelo de forma local no se pueden afrontar con eficacia algunos grandes retos territoriales de la actualidad, entre los que se encuentran la protección del paisaje o la ordenación del litoral.

<sup>57</sup> Con el fin de revitalizar la Huerta de València, el PATODHV y los planes generales estructurales de los municipios correspondientes, podrán introducir usos y actividades de carácter terciario que sean compatibles con los valores de la huerta y beneficien el ejercicio de la actividad agraria, previo informe favorable de la Consellería con competencias en materia de agricultura y desarrollo rural o del Consejo de la Huerta de València (artículo 23 de la Ley 5/2018).

<sup>58</sup> El artículo 18.2 de la Ley 5/2018 permite que el plan de acción territorial establezca una diferencia entre la zona rural común, cuya regulación corresponderá al planeamiento municipal, y la zona rural protegida de huerta.

normativa de aplicación a los espacios naturales incluidos en el ámbito de la Ley (PORN, PRUG...), impide el desarrollo y transformación urbanística de dicho territorio. No obstante, la Ley admite ciertos crecimientos limitados a determinadas construcciones y usos residenciales a través de la creación de dos instrumentos urbanísticos dirigidos a la recuperación de suelos degradados, denominados “enclave y sector de recuperación” de la Huerta de València. Se trata de dos mecanismos novedosos en la legislación urbanística valenciana, cuya concreción se remite a las disposiciones del PATODHV - que ha identificado 5 sectores de recuperación, situados en los municipios de El Puig, Massalfassar, Valencia, Sedaví y Torrent, y 54 enclaves de recuperación, con el único objetivo de garantizar la pervivencia de la huerta y resolver las situaciones de hecho preexistentes que impiden la dinamización agrícola. El objetivo común a ambos es rehabilitar construcciones en mal estado de conservación o permitir un índice de edificabilidad reducido, que como máximo podrá alcanzar un tercio del ámbito de dichos instrumentos, teniendo que dedicar el resto a regenerar y cultivar huerta en perfectas condiciones agrícolas y ambientales.

Los “enclaves de recuperación” son terrenos de huerta degradados y sin un valor patrimonial significativo, sobre los cuales existen edificaciones en ruina o mal estado de conservación, y tanto estas construcciones como los suelos necesitan actuaciones de regeneración para su explotación agraria efectiva y en perfectas condiciones agrícolas y ambientales. Para su reconocimiento se exige una superficie mínima a recuperar como huerta productiva de 1 hanegada<sup>59</sup>, y en todo caso acreditar que el estado de degradación era previo a la aprobación del PATODHV, que es una previsión legislativa establecida para evitar crecimientos no preexistentes a esta regulación sectorial. Por su parte, los “sectores de recuperación” son espacios más amplios de la Huerta, lindantes con el suelo urbanizado del correspondiente municipio, en los que también preexisten edificaciones en ruina o mal estado de conservación, o bien terrenos agrícolas degradados que necesitan ser regenerados y puestos en cultivo. La singularidad reside en que en estos espacios se permite minorar o excepcionar las reglas y estándares urbanísticos generales, tanto de

---

<sup>59</sup> En Valencia, una hanegada son 831 m<sup>2</sup>.

edificabilidad como de dotacionales<sup>60</sup>, así como la fijación de nuevos usos permitidos, las modalidades de aprovechamiento de los suelos y la rehabilitación de construcciones<sup>61</sup>. Desde una perspectiva estrictamente urbanística, lo importante a destacar es que en estos casos el régimen de deberes, cargas, derechos y facultades será el establecido para las actuaciones de transformación urbanística por la legislación estatal sobre régimen del suelo (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) y el establecido para el suelo urbanizable por la legislación urbanística valenciana (hoy, el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje), con las particularidades de la Ley 5/2018. Es decir, en la medida en que parte de este suelo pasará a ser suelo urbanizado, quedará sujeto a las cargas y obligaciones de cesión propias de este suelo transformado, aunque en su conjunto no deja de ser un suelo rural y por tanto sin aprovechamiento urbanístico.

## **2. La dimensión ambiental. Definición de la infraestructura verde y de las unidades territoriales y de paisaje**

Entre los contenidos de carácter ambiental que incorpora el PATODHV para el espacio de la Huerta de València se encuentra la definición de la Infraestructura Verde y la identificación de 24 unidades territoriales y de paisaje que constituirán los ámbitos de referencia para la definición de los objetivos de calidad territorial y paisajística en el conjunto.

La Infraestructura Verde trata de crear un entramado, una red que proteja los espacios de mayor valor de la Huerta entre sí y con otros espacios, evitando el “efecto barrera” que sobre estos espacios puede producir la acción del

---

<sup>60</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 35.2 de la Ley 5/2018, referido a los estándares urbanísticos de aplicación a los sectores de recuperación de huerta, de acuerdo con el cual el Plan de Acción Territorial podrá establecer excepciones a los estándares urbanísticos contemplados con carácter general para los suelos urbanos y urbanizables.

<sup>61</sup> Clàudia Gimeno Fernández, “Los enclaves y los sectores de recuperación de la Huerta de València”, en Reyes Marzal Raga (Dir.), *El suelo rural periurbano...*, pp. 121-150.

hombre<sup>62</sup>. Está integrada, al menos, por los espacios de reconocido valor ambiental y regidos por sus propias disposiciones<sup>63</sup>, las zonas de huerta protegida en sus distintos grados<sup>64</sup>, las áreas y elementos de conexión territorial y funcional con la infraestructura verde del ámbito exterior<sup>65</sup>, y también se incluirán aquellos espacios públicos urbanos que faciliten la conectividad de la infraestructura verde (jardines, plazas o parques urbanos), al objeto de lograr una red integrada y unitaria de espacios públicos de valor libres de edificación. Todos estos espacios permiten mejorar la imagen urbana, y facilitan la conexión peatonal y ciclista, aunque mantendrán la clasificación de suelo que les otorgue el correspondiente instrumento de planeamiento.

En efecto, el PATTODHV incorpora todos los espacios naturales protegidos por las distintas regulaciones sectoriales, en concreto los espacios de la Red Natura 2000 (Parque Natural de la Albufera y Parque Natural del Turia) y la declaración de Zonas húmedas catalogadas (Marjal dels Moros y Marjal de Rafalell y Vistavella). Toda esta Infraestructura verde se articula a través de “vectores de conexión” de muy distinta naturaleza. Junto a los corredores ecológicos y funcionales que garantizan la conexión de la Huerta con el Parque Natural de la Albufera, y los marjales costeros con los Parques Naturales del Río Turia y la Sierra Calderona, existe todo un entramado de franjas que se preservan de la edificación para garantizar su función ecológica<sup>66</sup>, generadas

---

<sup>62</sup> Expresión que utiliza Fernando López Ramón, “Conectividad ...”, pp. 42-43, al referirse a los corredores ecológicos como un remedio a las situaciones de insularidad biogeográfica, y a la necesidad de evitar que los espacios naturales protegidos pueden ser presentados como islas dentro de contextos territoriales modificados por el ser humano.

<sup>63</sup> Por ejemplo, en el caso de la Albufera, véanse el Decreto 71/1993, de 31 de mayo, de Régimen Jurídico del Parque Natural de la Albufera, el Decreto 96/1995, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Cuenca Hidrográfica de la Albufera y el Decreto 259/2004, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Rector de Uso y gestión del Parque Natural de la Albufera.

<sup>64</sup> Precisamente, la gradación de estos espacios como Huerta grado 1, 2 ó 3 permite identificar objetivos de calidad territorial y paisajística muy distintos, pero todos ellos incluidos en las directrices estratégicas de la infraestructura verde. Véase, por ejemplo, la Directriz 48 del Decreto 1/2011, por el que se aprueba la Estrategia Territorial, referida a los principios directores de la Infraestructura Verde y la actividad agrícola y ganadera.

<sup>65</sup> En el espacio de la Huerta de València coexisten cuatro ecosistemas distintos: la Huerta de Valencia, el mar Mediterráneo, el río Turia y la Albufera, por lo que la articulación de la Infraestructura Verde es determinante para garantizar la protección ambiental y territorial.

<sup>66</sup> Se preservan de la edificación para garantizar su función ecológica, asegurando la continuidad de los ecosistemas y el tránsito de especies. Además, en los tramos clasificados como suelo no urbanizable por los que transcurre la Real Acequia de Moncada se establecen

por las acequias, brazales, barrancos, caminos, sendas, vías pecuarias y demás espacios en general que circundan el suelo agrícola de la Huerta<sup>67</sup>. También incluye los espacios que, comprendidos en el ámbito territorial de la Huerta de València, se han recogido en el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral (PATIVEL)<sup>68</sup>. En concreto, se identifican las denominadas “ventanas al mar”, que son espacios no urbanizados que permiten mantener la conexión visual entre los ecosistemas marítimos y los terrestres en el ámbito de la Huerta<sup>69</sup>.

La identificación de todos estos elementos se ha realizado con una inmejorable precisión técnica, sin duda, fruto de un arduo trabajo desarrollado por los servicios técnicos a lo largo de los últimos años.

### **3. La dimensión cultural**

También la consideración de la Huerta de València como patrimonio cultural se ha querido reconocer expresamente en la Ley 5/2018 con el recordatorio de la existencia de bienes culturales arraigados a este espacio y su actividad. En concreto, como elementos esenciales de la Huerta con valor cultural se hace referencia al Tribunal de las aguas de la Vega de València y sus comunidades históricas de riego, a la Real Acequia de Moncada y al resto de comunidades de riego. En este punto, la Ley rememora el papel jurisdiccional del Tribunal de las Aguas amparado constitucionalmente como tribunal consuetudinario (artículo 125 CE), así como la tradicional intervención de las comunidades de regantes en la resolución de conflictos derivados del reparto del agua y el uso de las infraestructuras hidráulicas, de acuerdo con las reglas y órganos

---

franjas de protección de 50 m de anchura en ambos márgenes, medidos desde su eje, en las que no se permiten nuevas edificaciones, a no ser que medie informe favorable del órgano autonómico competente en materia de ordenación del territorio y paisaje.

<sup>67</sup> La Infraestructura Verde incluye las franjas de terreno articuladas por el Río Turia, el Barranco de Torrent-Catarroja, el Barranco del Carraixet, el Barranco de Picassent y el Barranco de Calderona.

<sup>68</sup> Decreto 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL) y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOGV de 11 de mayo).

<sup>69</sup> Responden a los objetivos de las “ventanas al mar” los espacios de la Marjal dels Moros, la Marjal de Rafalell i Vistabella, el frente litoral de Meliana y Foios, la desembocadura del Barranco del Carraixet y la huerta contigua, así como las playas de Pinedo y de El Saler.

consuetudinarios<sup>70</sup>. Esta previsión ha de actualizarse tras el más reciente reconocimiento del carácter de tribunal consuetudinario y tradicional en favor del denominado Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l'Horta d'Aldaia<sup>71</sup>, que es uno de los municipios incluidos en el ámbito de la Ley. Y también ha de tenerse en cuenta la jurisdicción municipal sobre el espacio de francos, marjales y extremales de la ciudad de València, como excepción a la competencia del Tribunal de las Aguas de la Vega de València, regulada en la Ordenanza municipal de Francos, Marjales y Extremales de 26 de agosto de 1931, que atribuye al órgano municipal denominado Comisaría las competencias sobre este rico espacio agrario de la ciudad.

El patrimonio jurídico que expresan los tribunales consuetudinarios de aguas se complementa con el reconocimiento de un amplio patrimonio cultural que responde a los denominados doctrinalmente como patrimonios especiales, y entre los que expresamente se mencionan el patrimonio hidráulico (acequias, azudes, molinos, partidores, canales...), el patrimonio arquitectónico (ermitas, alquerías, barracas, masías...), el patrimonio arqueológico y etnológico, y también el patrimonio natural formado por una amplia red de caminos y sendas históricas que atraviesan la huerta, así como cualquier otro elemento material e inmaterial cuyo mantenimiento resulte necesario para fomentar las señas de identidad y el sentimiento de pertenencia al espacio de la Huerta de València.

La tutela de este patrimonio cultural de la Huerta de València requiere de un instrumento específico, complementario del Inventario General que regula la Ley 4/1998, de Patrimonio Cultural Valenciano, definido en el PATODHV como Catálogo de Bienes y Espacios Rurales Protegidos, que comprenderá las edificaciones, construcciones y cualquier otro elemento de interés cuya alteración deba someterse a condiciones o limitaciones restrictivas, de acuerdo con la especial valoración que merezcan dichos bienes y espacios protegidos,

---

<sup>70</sup> En desarrollo del artículo 125 CE, la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial reconoce el Tribunal de las Aguas de la Vega Valenciana como uno de los tribunales consuetudinarios y tradicionales, junto al Consejo de Hombres Buenos de Murcia (artículo 19.3 y 19.4 LOPJ). Este Tribunal también tiene el reconocimiento cultural de BIC, de acuerdo con el Decreto 73/2006, de 26 de mayo, del Consell (DOGV de 30 de mayo).

<sup>71</sup> Véase la Ley Orgánica 10/2021, de 14 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para reconocer el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional al Juzgado Privativo de Aguas de Orihuela (Alicante/Alacant) y Pueblos de su Marco y al Tribunal del Comuner del Rollet de Gràcia de l'Horta d'Aldaia.

sin perjuicio de que los municipios afectados se elaboren un documento de protección más específico.

Por Resolución de 23 de enero de 2019 se acordó iniciar este específico Catálogo de protección, indicando que deberá diferenciar dos escalas en función de la importancia de los bienes culturales desde una visión supramunicipal. Un Nivel estructurante y de primer orden, en el que se incluirán los bienes de interés cultural (BIC), núcleos históricos tradicionales (NHT), bienes de relevancia local (BRL) y los monumentos históricos. Y un Nivel secundario o de segundo orden, compuesto por el resto bienes culturales de interés supramunicipal. En cuanto a su contenido, el Catálogo incluirá un inventario, un análisis y justificación de la catalogación, una ficha individualizada de cada elemento y un conjunto de determinaciones que deberán incorporarse al PATODHV y a los instrumentos de planificación municipal<sup>72</sup>. La dificultad de abordar este instrumento ha conducido a retrasar su elaboración y, a día de hoy, el Catálogo está todavía por aprobar. La Resolución de 15 de junio de 2023 sometió al trámite de participación pública y consultas una primera versión inicial<sup>73</sup>, por lo que todo apunta que la tutela cultural tardará en concretarse. No obstante, el borrador de documento inicial identifica más de 500 elementos del patrimoniales en sus más distintas categorías (alquerías, barracas, casas, huertos, molinos, acequias, partidores, lenguas de laminación de las mismas acequias, chimeneas industriales de ladrillo, caminos, ermitas...), que muestran la gran variedad de elementos patrimoniales y la riqueza de la cultura agraria de la Huerta de València<sup>74</sup>.

#### **4. La dimensión agraria**

---

<sup>72</sup> Resolución de 23 de enero de 2019, de la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, por la que se inicia la elaboración y tramitación del Catálogo de protección de los bienes culturales del plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOGV de 27 de febrero).

<sup>73</sup> Resolución de 15 de junio de 2023, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se somete a participación pública y consultas una primera versión inicial del Catálogo (DOGV de 30 de junio).

<sup>74</sup> Borrador del Plan y Documento Inicial Estratégico del Catálogo de Protección de los Bienes Culturales de la Huerta de València, accesible desde <<https://mediambient.gva.es/es/web/planificacion-territorial-e-infraestructura-verde/catalogo-horta>> [(último acceso, febrero de 2024)].

El reconocimiento de la importancia de la Huerta de València para la producción agraria es una de las prioridades de la regulación singular que analizamos. El mantenimiento y promoción de la actividad agraria en su más amplia consideración justifica todo un régimen de usos e infraestructuras a desarrollar sobre este territorio<sup>75</sup>, así como el mantenimiento de un paisaje típico (aunque sus cultivos han ido cambiando a lo largo de los siglos)<sup>76</sup>, que debe preservarse y que exige de los poderes públicos muy distintas acciones. Una de ellas, quizá la más novedosa y ajustada a las competencias autonómicas en materia de agricultura es la formulación de un Plan de Desarrollo Agrario, concebido en la Ley como instrumento estratégico de mejora de las rentas de las personas que se dedican a la agricultura y de las empresas agrarias, para evitar la infrautilización de las tierras agrícolas, y para la promoción de la calidad de la producción de proximidad.

*a) El reconocimiento del papel de los agricultores*

A lo largo de todo el texto de la Ley 5/2018 subyace la alta capacidad agrológica de los suelos que conforman la Huerta y el significado que la producción agrícola tiene para alcanzar los objetivos de sostenibilidad de este espacio. Es por ello que la Ley quiere reconocer la contribución del agricultor, en coherencia con el Objetivo 6 de la *Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana*, al identificarlo como elemento básico de la Huerta de València, como “motor imprescindible de un sistema productivo, ambiental y cultural de

---

<sup>75</sup> Véase el artículo 16.1 de la Ley 5/2018 al acoger bajo la expresión actividad agraria “todos aquellos usos, actividades y procesos relacionados directamente con la producción agropecuaria de la Huerta de València, tales como el régimen contractual, con especial referencia a los arrendamientos históricos valencianos, la preparación de la tierra, el cultivo, el riego, la recolección, la transformación, la comercialización del producto final obtenido y la gestión de los residuos”.

<sup>76</sup> A principios de siglo la presencia de moreras, trigo, avena y maíz se sustituye por los cultivos hortícolas, más exigentes en agua y mano de obra, y con varias rotaciones de cultivo a lo largo del año. A partir de 1950 se advierte un cambio, y comienza a introducirse paulatinamente el cultivo del naranjo, que es más intensivo en capital y no requiere apenas mano de obra, por lo que resulta más idóneo para la agricultura a tiempo parcial que a partir de estas fechas es el modelo que se implanta en el territorio valenciano. Para más detalle, véase el *Estudio del patrón ecológico. Documento 2.4*, p. 127 que acompaña a la *Memoria del PATODHV*. Sobre las causas y efectos de estos cambios de cultivo, véase la posición de Reyes Marzal Raga, “El impacto regulatorio del intercambio de semillas tradicionales sobre el modelo colaborativo”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 319, 2018, pp. 131-168.

extraordinario valor” (artículo 7). Su expreso reconocimiento en la Ley es una pieza clave para la protección de la Huerta, pues estamos ante un paisaje antrópico donde es necesaria la intervención humana, cosa que no ocurre en otros espacios con valores ambientales igualmente dignos de protección. No obstante, la dificultad en la definición y alcance de quienes han de ser considerados como agricultores y, por tanto, de las medidas que los poderes públicos pueden articular, es una de las principales deficiencias del texto legislativo<sup>77</sup>.

*b) El mantenimiento de suelos productivos: La declaración de suelo infrutilizado y otras medidas de intervención administrativa*

Para garantizar el valor productivo de este espacio tan singular y su uso público, la Ley 5/2018 establece el estatuto de la propiedad del suelo dirigido a impedir el abandono o infrutilización de las parcelas agrícolas. La dimensión económica de la Huerta de València “obliga a regular la función social de la propiedad que configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines de desarrollo económico, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales” (Preámbulo de la Ley).

La regulación de los suelos infrutilizados está prevista para aquellos terrenos de la Huerta que reúnan ciertas condiciones de abandono o malas prácticas<sup>78</sup>, y

---

<sup>77</sup> Así lo reconoce Carmen De Guerrero Manso, “La rentabilización de la Huerta de València como herramienta para su conservación”, en Reyes Marzal Raga (Dir.), *El suelo rural periurbano...*, pp. 175-192. Véase también Reyes Marzal Raga, “Las políticas autonómicas en materia agraria y de desarrollo rural”, *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 6, 2022, pp. 347-359.

<sup>78</sup> De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 5/2018, se entenderá por suelo agrario infrutilizado aquel en el que concurren una o diversas de las siguientes circunstancias: a) Suelos en proceso de degradación, sin un mínimo trabajo, agricultura de conservación, mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada y otras medidas correctoras. b) Suelos donde las malas prácticas agrarias o usos inconvenientes hacen que presenten riesgo de aparición de fuego, invasión de malas hierbas, plagas o enfermedades que puedan causar daños a la propia parcela o a parcelas contiguas, o pongan en riesgo las condiciones ambientales de su entorno o la salud pública, o aquellos que por sus funciones de defensa ante incendios forestales se tengan que labrar. c) Suelos agrarios que permanezcan sin práctica relacionada con la producción y cultivo de productos agrícolas, ni destinados a la cría ni al mantenimiento de animales, ni destinados a actividades complementarias vinculadas con la actividad agraria

requiere de la previa declaración administrativa, que se producirá tras un procedimiento administrativo contradictorio que incluirá el ofrecimiento de otras medidas menos limitativas del derecho de propiedad. Para ello, la Ley prevé mecanismos de mediación y acuerdo amistoso para favorecer la continuidad de la actividad agraria en aquellas fincas que dejen de ser explotadas por su titular (el artículo 25 se refiere a la coordinación de iniciativas locales previas, o la articulación de un banco de tierras, así como a actividades de promoción, sensibilización y comunicación en torno a los mecanismos de cesión del uso de tierras), al objeto de evitar la declaración administrativa de incumplimiento de la función social y la sujeción a un arrendamiento forzoso de estos suelos en favor de un tercero que se dedique activamente a la agricultura, o bien la cesión al Consejo de la Huerta de Valencia por un plazo no inferior a diez años ni superior a treinta. Y es que las acciones encaminadas a la consecución de los fines de esta Ley se declararán de utilidad pública e interés social a todos los efectos y, en particular, a los expropiatorios<sup>79</sup>, lo que autoriza a la Administración a implementar este tipo de medidas más incisivas sobre la propiedad agraria.

Estas previsiones han tenido una fuerte contestación por parte de los agricultores y otros colectivos afectados, pues no podemos olvidar que la explotación agropecuaria de la huerta tiene un entramado de relaciones jurídicas muy variado, en gran medida por la existencia de un rico Derecho civil foral sobre arrendamientos históricos (el único que la interpretación del Tribunal Constitucional permite a día de hoy)<sup>80</sup>, que articula muy distintas situaciones jurídicas para quienes explotan la tierra, más allá de sus propietarios o

---

durante tres años consecutivos, salvo que razones de carácter agronómico o ambiental, debidamente motivadas, lo justifiquen, o se justifique por cuestiones de pérdida de rentabilidad continuada no atribuible a la gestión de la persona titular.

<sup>79</sup> Téngase en cuenta la interpretación del artículo 4.2, según la Resolución de 11 de enero 2019, que publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, en relación con la Ley 5/2018, de la Generalitat, de la Huerta de València (DOGV de 1 de febrero). Ambas partes coinciden en interpretar que en el caso de ser necesaria la expropiación para la realización de actuaciones encaminadas a la consecución de los fines de la ley será indispensable la previa declaración expresa de utilidad pública e interés social, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de expropiación forzosa.

<sup>80</sup> La constitucionalidad de la Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos, fue admitida por la STC 121/1992.

arrendadores (precarista, aparcerero, usufructuario, censatario o enfiteuta...) <sup>81</sup>.

Con todo, sin perjuicio de estas legítimas reivindicaciones, interesa destacar la preocupación del legislador valenciano en mantener el valor productivo de los terrenos ubicados en el espacio de la Huerta de València, lo que autoriza la intervención administrativa sobre la propiedad al objeto de adoptar las correspondientes medidas limitativas o sancionadoras, que sólo se llevarán a efecto después de intentar la puesta en valor de la actividad agraria a través de otros mecanismos menos incisivos, como puede ser la intermediación de tierras de huerta, el fomento de acuerdos voluntarios con los titulares y usuarios, y las fórmulas de custodia del territorio u otras de naturaleza similar, que por otra parte ya existía en el momento de aprobación de la Ley con cierto éxito y aceptación por parte de los sectores agrarios <sup>82</sup>.

### *c) La elaboración de un Plan de Desarrollo Agrario*

Una de las piezas clave de la regulación singular de la Ley de la Huerta de València es integración de la dimensión agraria en la ordenación territorial y urbanística de este espacio a través de un Plan de Desarrollo Agrario, que será elaborado por el Consejo de la Huerta de València y la Consellería con competencias en agricultura y desarrollo rural, y cuyo objetivo es la fijación de las principales líneas estratégicas “de mejora de las estructuras agrarias y la profesionalización de las explotaciones, el relevo generacional de los

---

<sup>81</sup> Distintas asociaciones y colectivos de agricultores expresaron cierto malestar a las limitaciones de la propiedad impuestas por la Ley. En concreto, desde la Asociación Valenciana de Agricultores AVA-ASAJA se manifestó que: “En lugar de limitaciones y amenazas de expropiación forzosa, lo que necesita el agricultor son medidas de impulso y de reconocimiento de la destacada función que desempeña en la preservación del medioambiente” (información del periódico digital Valencia Plaza de 29 de noviembre de 2017, accesible desde <<https://valenciaplaza.com/ava-pide-que-consensuen-la-ley-de-la-huerta-y-la-unio-de-llauradors-defiende-su-regulacion>> [(último acceso, marzo de 2024)]).

<sup>82</sup> Por ejemplo, el Ayuntamiento de València, a través del Consell Agrari Municipal, tenía un registro administrativo en el que se incluían las parcelas aptas para la explotación agrícola la propiedad, a petición de sus titulares. El registro actúa como un instrumento para poner en contacto la oferta y la demanda de parcelas cultivadas o cultivables ubicadas en el término municipal de Valencia. Además, cuenta con un servicio de intermediación para la resolución de conflictos, y de asesoría e información.

profesionales agrarios, la incentivación de las producciones de calidad o la mejora de los canales de comercialización, con especial atención a los canales cortos y la venta directa. También se fomentará la diversificación de las rentas agrarias, mediante la introducción limitada de actividades terciarias complementarias y compatibles con la actividad agraria y la recuperación y puesta en cultivo de tierras abandonadas o infrautilizadas” (Preámbulo de la Ley).

El Plan de Desarrollo Agrario se concibe como un instrumento estratégico, de *soft law* o Derecho blando, dirigido a conseguir los fines especificados en la Ley.

Se trata de un documento no normativo, que atiende a las propuestas formuladas en el trámite de participación, y que ha de valorarse muy positivamente. El Consejo de la Huerta, tras un documento inicial y posterior proceso de participación pública, ha elaborado un primer Plan de Desarrollo Agrario, que se articula alrededor de tres grandes ejes: Cadena alimentaria, producción, comercialización y consumo; Infraestructuras, equipamientos y servicios; y Gobernanza, gestión y participación. Para cada uno de estos ejes se han dispuesto un conjunto de medidas, graduadas en atención a su nivel de prioridad en su implementación<sup>83</sup>.

Desde el enfoque urbanístico que aquí abordamos, merecen especial atención las propuestas de puesta en valor de las infraestructuras vinculadas a la producción agrícola, muy concretamente el patrimonio hidráulico, poniendo de manifiesto la necesidad de garantizar la calidad de las aguas y la eficacia de las redes de suministro para su mejor aprovechamiento en la producción agrícola. También se pone de manifiesto la necesidad de mejorar los caminos de acceso, impulsado los servicios de guardería rural que garanticen la seguridad de la producción, cuando menos en las horas nocturnas. Esta red de caminos también ha de servir para garantizar la movilidad sostenible, en especial la dirigida al transporte de la producción agrícola hasta los almacenes o puntos de distribución y venta, que el Plan de Desarrollo Agrario trata de

---

<sup>83</sup> Documento accesible desde <<https://consellhorta.gva.es/es/pda-horta/>> [(acceso, febrero de 2024)].

dinamizar. Estas medidas estructurales también se proponen respecto de otros servicios como la gestión de los residuos que genera la propia actividad agraria<sup>84</sup>, y la posibilidad de implantar usos terciarios compartidos como almacenes para maquinaria o estaciones para repostar combustible. El documento aprobado por el Consejo de la Huerta concreta todas estas medidas a través de un conjunto de fichas en las que se identifican las correspondientes acciones, los agentes implicados y los mecanismos para el seguimiento y control de la eficacia de cada una de ellas. Sin duda, se trata de un documento muy valioso, cuyos efectos podremos evaluar dentro de unos años.

#### **IV. CONCLUSIONES**

Los tradicionales instrumentos del Derecho urbanístico sirven a la protección de las tierras agrícolas como espacios físicos dotados de especiales valores ambientales. Las tradicionales técnicas de clasificación y zonificación del suelo, explicitadas a través de la planificación urbanística, son la base para garantizar la pervivencia de los beneficios sociales, ambientales y económicos que atesoran estos espacios. La clasificación urbanística de las tierras agrarias como suelo no urbanizable protegido se erige en el elemento basal para su protección, limitando la discrecionalidad del planificador, normalmente muy proclive a la transformación de los suelos en favor de usos más lucrativos. El reconocimiento de especiales valores agrícolas es razón suficiente para impedir reclasificaciones de suelo que acaben con las tierras agrícolas, y así lo ha reconocido la jurisprudencia más reciente invocando no sólo el carácter reglado de esta potestad sino también el principio de no regresión en la protección ambiental, que puede además condicionar el régimen de uso y aprovechamiento de estos espacios productivos. Para ello, el Derecho urbanístico cuenta con un instrumento específico, la zonificación, a través del cual se fija el régimen de usos y la compatibilidad entre los mismos. Como

---

<sup>84</sup> Precisamente, la adecuada gestión de los residuos es una cuestión de actualidad, sometida a implementación en los distintos Estados de la Unión Europea. De interés son las aportaciones de Laura Salamero Teixidó, "La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular", *RAAP*, nº Extra 21, 2022, pp. 181-216.

sabemos, las tierras agrícolas se han visto muy amenazadas por el imparable crecimiento urbanístico de las ciudades y la necesidad de usos residenciales. La clasificación del suelo como no urbanizable y la adecuada zonificación en función de los específicos valores agrarios proteger son instrumentos imprescindibles para poner coto a estas amenazas. El modelo de la Ley de la Huerta de València que hemos expuesto permite ejemplificar las posibilidades regulatorias del Derecho urbanístico en la limitación de estos usos residenciales a través de los denominados enclaves y sectores de recuperación, que sirven al objetivo de limitación del crecimiento y transformación urbanística de los suelos de la Huerta de València, permitiendo consolidar ciertas edificaciones y desarrollos residenciales siempre que se garantice el mantenimiento y desarrollo de los usos agrarios. Se trata de un modelo muy concreto para este espacio de la Huerta de València que puede extrapolarse a otras zonas periurbanas de características similares, garantizando la integración de los valores agrícolas en la ciudad y cuanto de ello se deriva a nivel productivo, por ejemplo, a través del abastecimiento de productos de proximidad y mucha calidad, y a nivel ambiental contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Más recientemente han surgido nuevos usos vinculados al desarrollo de las energías renovables (fotovoltaica y eólica, fundamentalmente) o la obtención de ciertos materiales (las denominadas tierras raras), cuya compatibilidad con los valores agrarios no parece aceptarse por la sociedad y requiere de un análisis sosegado y con fundamento científico, al objeto de garantizar la adecuada respuesta de las Administraciones competentes.

Estas clásicas técnicas del Derecho urbanístico, clasificación y zonificación, se complementan con las propias de otros ordenamientos sectoriales, que se imbrican con naturalidad en la ordenación territorial y urbanística. Así, por ejemplo, el Derecho agrario aporta herramientas que se integrarán en el correspondiente instrumento de planificación como determinaciones urbanísticas. Es el caso de la fijación de unidades mínimas de cultivo, de las reglas para las parcelaciones o de la regulación del dominio público afecto a ciertas infraestructuras agrarias. Pero también el Derecho agrario ofrece soluciones organizativas, construcciones jurídicas que facilitan la explotación

agraria de las tierras o evitan su infrautilización, relegando la adopción de medidas más incisivas por parte de la Administración, como pueden ser las derivadas de la potestad expropiatoria o de la sancionadora. A lo largo del trabajo nos hemos referido a distintos modelos orgánicos que permiten a los propietarios de las tierras agrícolas agruparse para la mejor explotación de estos espacios mediante diversas fórmulas asociativas o cooperativas, reconocidas en las leyes autonómicas sobre infraestructuras agrarias o regulaciones específicas como el caso de la Huerta de València, además de la más conocida fórmula de custodia del territorio. Todas estas formas organizativas tratan de contribuir a la pervivencia de los valores agrícolas de las tierras, no sólo facilitando la aplicación de las técnicas urbanísticas sobre los suelos (por ejemplo, la concentración parcelaria) sino también a través de beneficios o exenciones fiscales a los agricultores y de muchas otras medidas de fomento, sin las cuales la actividad agrícola que sustenta estos suelos no podría desarrollarse.

El Derecho urbanístico también permite amalgamar en el correspondiente instrumento de planificación la dimensión agraria del suelo no urbanizable protegido. El modelo contenido en la Ley de la Huerta de València sirve para ejemplificar la maleabilidad de los instrumentos de planificación urbanística y territorial para incorporar mecanismos de mantenimiento y promoción de la actividad agraria. No obstante, como se ha expuesto, las dificultades y la tardanza en la aprobación del Plan de Desarrollo Agrario nos impiden por el momento valorar su efectividad.

## V. BIBLIOGRAFÍA

ALBERDI COLLANTES, Juan Cruz, “Actividad agraria y urbanización: desarrollo de un protocolo de valoración para el País Vasco”, *Investigaciones Geográficas*, 59, 2013, pp. 75–93.

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario y DOMÉNECH MARTÍNEZ, Gloria, “La ordenación urbanística y los huertos urbanos: vínculos para la integración del derecho a la alimentación”, en Miguel Ángel Martín López

- (Coord.), *Haciendo realidad el derecho a la alimentación en España*, Egregius, 2018, pp. 121-133.
- AUBY, Jean-Bernard, “Los retos a los que se enfrentan los Derechos Administrativos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 2023, pp. 4-17.
- BASSOLS COMA, Martín, “Ordenación del territorio y desarrollo rural”, *QDL. Fundació Democràcia y Gobierno Local*, nº 10, 2006, pp. 10-21.
- BILBAO URIBARRI, Aitor, “Los núcleos rurales en el País Vasco como precursores de la dispersión urbana: la reserva de la biosfera de Urdaibai”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXIX (151), 2007, pp. 83-101.
- BOIX PALOP, Andrés, MARZAL RAGA, Reyes, GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia y HERRERO VICENT, Pascual, “Estudio sobre las posibilidades de reclasificación del Sector PRR-4 “Benimaclet” del Plan General de Ordenación Urbana de València, su hipotético coste y las medidas de planificación propias de un urbanismo sostenible e integrador para una futura actuación pública sobre ese sector”, Universitat de València, 2019. Accesible desde <<http://roderic.uv.es/handle/10550/72441>>.
- DE GUERRERO MANSO, Carmen, “La rentabilización de la Huerta de València como herramienta para su conservación”, en Reyes Marzal Raga (Dir.), *El suelo rural periurbano: estudio del caso: L'horta de València*, Aranzadi, 2019, pp. 175-192.
- DE LA VARGA, Aitana “Análisis jurídico de la protección del suelo, su repercusión en la salud de las personas y los ecosistemas y la nueva perspectiva hacia la salud del suelo en el marco del “ONE HEALTH”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. XII, 2, 2021, pp. 1-49.
- GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, “La protección del suelo natural en el planeamiento urbanístico: Ponderación de valores y principio de no regresión”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, XVI, 2016, pp. 281-342.
- GIFREU FONT, Judith, “Ciudades adaptativas y resilientes ante el cambio climático: Estrategias Locales para contribuir a la sostenibilidad urbana”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 52, 2018, pp. 102-158.

GIMENO FERNÁNDEZ, Clàudia, *Usos de Sòl per a fer ciutat. Instruments urbanístics per a regular l'establiment d'activitats econòmiques i assolir objectius socials i ambientals*, Tirant lo blanch, 2023.

- “Los enclaves y los sectores de recuperación de la Huerta de València”, en Reyes Marzal Raga (Dir.), *El suelo rural periurbano: estudio del caso: L'horta de València*, Aranzadi, 2019, pp. 121-150.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Planificación Territorial”, *Revista de Administración Pública*, 114, 1987, pp. 127-177.

- “Conectividad y corredores ecológicos en la experiencia española”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 16, 2016, pp. 35-61.

MARZAL RAGA, Reyes, “La huerta de València: una regulación integral y singular”, en Reyes Marzal Raga (Dir.), *El suelo rural periurbano. Estudio del caso: L'horta de València*, Aranzadi, 2019, pp. 45-84.

- “Aspectos jurídico-administrativos de la ley 5/2019, de Estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana”, en Alguacil Marí, Pilar (Dir.), Informe sobre la ley 5/2019, de 28 de febrero, de estructuras agrarias de la Comunitat Valenciana: Su impacto en cooperativas agroalimentarias, Edit. Cátedra Cooperativas Agroalimentarias, pp. 14-28, 2019, Accesible desde <https://www.uv.es/catedrae/novetats/2019/11-01-informe-lea/informe-lea.pdf>.

- “El impacto regulatorio del intercambio de semillas tradicionales sobre el modelo colaborativo”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, 319, 2018, pp. 131-168.

- “El campo también está en la ciudad. Espacios de transición a escala local”, en Cristina Benlloch Domenech (Coord.), *Retos para la digitalización en los entornos rurales*, Comares, 2021 pp. 173-182.

- “Las políticas autonómicas en materia agraria y de desarrollo rural”, *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 6, 2022, pp. 347-359.

MULERO-MENDIGORRI, Alfonso, “De los espacios protegidos a las infraestructuras verdes en España: un balance crítico”, en *Naturaleza, territorio y ciudad en un mundo global. Actas del XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos españoles*, Madrid, 25-27 de octubre de 2017, UAM Ediciones, pp. 414 y sgtes.

- NOGUEIRA LÓPEZ, Alba y PUENTES COCIÑA, Beltrán, “Galicia. hibernación normativa e invocación jurisprudencial del principio de no-regresión ambiental”, en Gerardo García-Álvarez García, Jesús Jordano Fraga, Blanca Lozano Cutanda y Alba Nogueira López (Coords.), *Observatorio de políticas ambientales 2021*, Madrid, CIEMAT, 2021, pp. 1256-1273.
- SALAMERO TEIXIDÓ, Laura “La prevención de residuos: comentario a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº Extra 21, 2022, pp. 181-216.
- SIBINA TOMÀS, Domènec, “La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible”, *QDL, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 10, 2006, pp. 35-71.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, “Planificación administrativa”, en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA (Dir.), *Manual de Derecho Administrativo*, Marcial Pons, 2023, pp. 447-463.
- “Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 217, 2023, pp. 667-678.
- YACAMÁN OCHOA, Carolina; SANZ SANZ María Esther y MATA OLMO, Rafael, *Agricultura periurbana y planificación territorial: de la protección al proyecto agrourbano*, Universitat de València, 2020.